

UNIVERSITÉ DE PARIS -- FACULTÉ DE DROIT

LE RÉGIME DU PÉTROLE EN FRANCE

THÈSE DE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le Jeudi 24 Novembre 1927, à 14 heures

PAR LE

Capitaine de Corvette Claude HÜE

Président : M. LESCURE, Président.

Suffragants { M. Germain MARTIN, Professeur.
M. AFTALION, Professeur.

PARIS
LES PRESSES MODERNES

45, RUE DE MAUBEUGE

1927

LE RÉGIME DU PÉTROLE
EN FRANCE



INTRODUCTION

Le marché mondial et la politique française du pétrole

La découverte du moteur à combustion interne à la fin du XIX^e siècle a provoqué une véritable révolution dans l'industrie mondiale. Les produits du pétrole, utilisés à peu près uniquement pour l'éclairage depuis 1860 environ, vont devenir, à partir de 1900, la source d'une partie toujours plus importante de l'énergie motrice. Le développement prodigieux de l'automobilisme et de l'aviation, la généralisation de l'emploi des moteurs Diesel dans l'industrie et à bord des navires, enfin le remplacement de la houille par le pétrole pour la chauffe des chaudières vont en faire une matière première d'importance capitale, indispensable en tous cas à l'économie d'un pays, depuis les produits les plus volatils jusqu'aux matières les plus lourdes qui soient extraites par distillation des huiles brutes de pétrole : essence pour les moteurs à explosion, pétrole lampant pour l'éclairage et pour certains moteurs à combustion interne, gas-oil et diesel-oil pour les moteurs Diesel, fuel-oil pour la chauffe des chaudières, et enfin les huiles de graissage avant d'atteindre les produits solides (brais, cires, paraffine et vaseline).

On a pu dire avec juste raison que si le XIX^e siècle avait été le siècle de la machine à vapeur, le XX^e s'annonce comme devant être celui des moteurs à combustibles liquides. Aussi ne faut-il pas s'étonner que le pétrole soit devenu un

élément capital dans la vie économique et politique des peuples. Sans pétrole, une nation ne peut pas avoir d'indépendance économique ; elle ne peut même pas avoir d'indépendance tout court : un peuple sans pétrole n'est pas apte à faire la guerre sans le concours de ses fournisseurs étrangers. La question de son ravitaillement touche à la vie même de la nation et, à ce titre, aucun Etat ne peut y rester indifférent. Toutes les grandes nations doivent avoir une politique du pétrole.

Il a fallu la guerre pour le montrer aux plus aveugles ; malheureusement notre pays ne peut pas compter parmi ceux qui ont été clairvoyants. Tout le monde sait maintenant les dangers que nous a fait courir la fragilité de notre ravitaillement en ce précieux combustible. Tout le monde se souvient des moments tragiques de 1917, alors que, malgré nos besoins croissants, les transports-pétroliers américains se détournaient du ravitaillement de la France dont les communications maritimes étaient menacées par les sous-marins. Il fallut l'appel angoissé de M. Clémenceau, président du Conseil, au président Wilson pour que la flotte de la « Standard-Oil » coopère à nouveau au ravitaillement de notre pays. Les derniers mois de la guerre ne purent être décisifs qu'en raison du concours des deux grands trusts « Standard Oil » et « Royal Dutch-Shell » et parce que, selon une expression connue, « on avait réussi à atteler ces deux trusts puissants au char de la victoire ». Le 21 novembre 1918, Lord Curzon, ministre de la Guerre anglais, pouvait dire : « les alliés ont été portés à la victoire sur des flots de pétrole ».

Le ravitaillement d'un pays en pétrole étant une question vitale qui touche à son indépendance même, qu'elles seront donc les sources auxquelles il pourra s'adresser ? Le ta-

bleau ci-après indique — en tonnes — la situation actuelle de la production mondiale en même temps que son développement depuis 1914.

	1914	1921	1926
Etats-Unis	36.962.000	67.455.000	110.720.000
Mexique	3.897.000	27.628.000	12.857.000
Russie	9.321.000	4.164.000	8.715.000
Venezuela	»	205.000	5.318.000
Perse	»	2.382.000	5.066.000
Roumanie	1.784.000	1.195.000	3.314.000
Indes holland.	1.607.000	2.423.000	3.171.000
Perou	256.000	528.000	1.540.000
Indes	1.031.000	1.143.000	1.247.000
Argentine	41.000	250.000	930.000
Colombie	»	»	921.000
Pologne	744.000	738.000	834.000
Trinidad	86.000	336.000	740.000
Borneo	»	202.000	614.000
Japon	381.000	350.000	271.000
Egypte	103.000	180.000	170.000
France	»	56.000	70.000
Allemagne	120.000	29.000	50.000
divers	38.000	61.000	110.000
Total	56.371.000	109.325.000	156.658.000

Ces chiffres montrent avec éloquence le rythme auquel la production a dû se développer pour satisfaire aux besoins mondiaux sans cesse croissants. Mais ils ne suffisent pas à mettre en évidence comment s'organisera le marché mondial alimenté par l'exportation des pays producteurs après pré-

lèvement de ce qui est nécessaire à leur propre consommation.

Abstraction faite des pays comme le Japon, la France,... dont la production ne couvre qu'une faible partie des besoins les producteurs peuvent se diviser en trois groupes :

a) 1^{er} groupe : les Etats-Unis auxquels une production sans cesse croissante maintient un rôle éminent (71 0/0 de la production mondiale). Leur consommation s'accroît selon le même rythme et, en moyenne, absorbe sensiblement leur production. Les Etats-Unis ne peuvent alimenter régulièrement un marché d'exportation qu'en raison de leur participation aux gisements de l'Amérique centrale et de l'Amérique du Sud et, en particulier aux gisements mexicains dont ils contrôlent la majeure partie. Une quantité importante de la production de ces régions vient se faire raffiner dans les puissantes usines des Etats-Unis qui peuvent ainsi alimenter un marché d'exportation de produits raffinés et de résidus combustibles. C'est ainsi qu'en 1926, 8.600.000 tonnes d'huiles brutes (dont 5.770.000 tonnes provenant du Mexique) sont entrées aux Etats-Unis et y sont restées en partie, la consommation intérieure ayant légèrement excédé la production nationale.

Les caractéristiques du marché des Etats-Unis seront donc les suivantes : d'une part, un marché intérieur jouant un rôle prépondérant et consommant une quantité de pétrole analogue à la production nationale, et, d'autre part, un marché d'exportation influencé par le premier, ne comportant guère que des produits de raffinerie et dont l'existence ne sera permise et régularisée que par une contre-partie d'importations d'huiles brutes.

b) 2^e groupe : Amérique centrale et Amérique du Sud,

Trinidad, Perse et Indes orientales. Si nous faisons abstraction de l'Argentine dont la production malgré son accroissement considérable n'est pas encore suffisante pour alimenter un véritable marché d'exportation, nous sommes en présence d'un groupe de pays auxquels leur situation géographique et économique ne permet pas un développement industriel important et dont, par conséquent, la production reste en majeure partie, sinon en totalité (Perse) disponible pour l'exportation. Ils ont fourni en 1926 le 1/5^e de la production mondiale ; mal équipés encore au point de vue du raffinage, ils pourront exporter abondamment des huiles brutes et fournir un contingent important de pétrole aux pays non producteurs.

L'un d'eux, le Mexique a subi depuis la guerre un recul important dû à des troubles politiques, à des incertitudes de législation et, aussi, à une mauvaise direction des exploitations. Mais il n'en reste pas moins au 2^e rang des pays producteurs, fournit un appoint considérable aux raffineurs des Etats-Unis et on peut croire que ce recul ne sera que temporaire. En sens inverse, il faut noter l'essor considérable de la Perse, du Vénézuëla, du Pérou, de la Colombie dont les gisements n'ont été mis en exploitation que depuis la guerre et qui semblent offrir un avenir de premier ordre.

c) 3^e groupe : les producteurs européens (Russie, Roumanie, Pologne) dont la consommation intérieure absorbe une partie importante de la production et qui n'offrent qu'un marché d'exportation limité.

La Russie, après un recul dû à la guerre et au régime soviétique, est revenue en 1926 à un chiffre de production voisin de celui de 1914. La partie la plus importante de son pétrole est absorbée sans difficulté par la consommation in-

térieure. Cependant le gouvernement de l'U.R.S.S. fait les plus grands efforts pour développer l'exportation (plus d'un million et demi de tonnes en 1926 contre 920.000 t. en 1913) au détriment des besoins intérieurs. En même temps, il poursuit un programme de construction de raffineries de manière à réduire l'importance, déjà bien faible, du contingent d'huiles brutes compris dans les exportations. Il est bien difficile de prévoir la quantité de pétrole que la Russie pourrait fournir à l'extérieur après une reconstitution économique.

La Roumanie après avoir restauré ses puits détruits par l'ennemi, a réussi, grâce au concours de capitaux étrangers, à donner un sérieux développement à sa production. Mais on peut compter que la moitié de son pétrole est consommé intérieurement, le reste étant exporté à destination de l'Europe centrale et des pays méditerranéens, uniquement sous forme de produits de raffinerie.

En Pologne, enfin, la production est presque stationnaire. Pour de multiples raisons politiques, économiques et sociales, le prix de revient du pétrole y est élevé et son exportation, consistant à peu près uniquement en produits raffinés, ne joue qu'un rôle très effacé dans le ravitaillement des pays européens autres que ses voisins immédiats.

Dans l'ensemble, on voit donc que l'Europe (même en faisant abstraction des besoins de l'Angleterre) est loin de pouvoir vivre sur ses propres ressources. Les pays non producteurs comme la France et l'Italie seront pendant longtemps, sinon toujours, dans l'obligation de recourir aux pétroles extra-européens qu'ils trouveront sur les autres marchés.

Cet exposé schématique ne suffirait pas cependant à donner une image du marché mondial. La production n'est pas

en effet répartie entre des entreprises indépendantes dans chaque région pétrolifère et il nous faut rappeler d'un mot la situation des grands trusts anglo-saxons dont l'activité s'exerce sur le monde entier.

Le grand trust américain de la « Standard-Oil », née en 1870, a été, pour échapper à la loi sur les trusts, divisé en 1911 en un certain nombre de sociétés théoriquement indépendantes, mais dont la majorité des actions est concentrée dans les mêmes mains et qui sont liées par des contrats très étroits avec la société dirigeante, la « Standard-Oil of New-Jersey ». Le capital social de l'ensemble peut être évalué à environ 2 milliards et 1/2 de dollars, dont plus de 800 millions pour la seule « S. O. of New-Jersey ». La Standard-Oil était restée jusqu'à ces dernières années une entreprise s'occupant essentiellement de raffinage, de transport et de distribution, mais désireuse de s'épargner les risques de la production. Depuis la guerre, pour soutenir la lutte avec les autres trusts, elle a dû se lancer dans l'acquisition de gisements pétroliers sur toute la surface du globe et principalement en Amérique du Sud. Aux Etats-Unis, elle contrôle à peine la moitié de la production, mais une partie importante des produits des sociétés indépendantes doit passer par ses pipe-lines ou ses usines de raffinage.

Le groupe « Royal Dutch-Shell » est le résultat de l'union en 1907 de la compagnie hollandaise de production « Royal Dutch » et de la société anglaise de transport « Shell ». Dès le début, le groupe, entièrement acquis au service de l'Angleterre, s'est préoccupé de s'assurer le contrôle d'un nombre considérable de gisements pétrolifères, jusque sur le territoire des Etats-Unis. En 1926, les sociétés contrôlées par le groupe ont produit 15 millions 1/2 de ton-

nes de pétrole, soit 10 0/0 de la production mondiale, à savoir : 5,8 millions aux Etats-Unis, 3,6 millions aux Indes hollandaises et Bornéo, 3,1 millions au Venezuela, 2,1 millions au Mexique, le reste en Egypte, Roumanie, Argentine et à la Trinité.

Enfin, le 3^e trust, l' « Anglo-Persian Oil C^o », venu le dernier en 1909, purement britannique, contrôle actuellement toute la production de Perse (4.290.000 tonnes en 1926) et a étendu ses filiales dans nombre de pays producteurs, dont la Roumanie. Bien entendu, il s'est équipé également de puissants moyens de raffinage et de transport.

Ce bref résumé de la situation du marché mondial montre combien il pourra être délicat, pour un pays démuné de pétrole comme la France, de choisir les sources de son ravitaillement. Il montre également quelle pourra être l'influence des trusts principalement à l'égard des acheteurs qui ne seront pas équipés pour raffiner et transporter leur pétrole.

En regard de la production mondiale, nous pouvons maintenant placer les besoins de notre pays. La consommation de la France qui n'était encore que de 1.200.000 tonnes en 1922 a dépassé 2.100.000 tonnes en 1926, principalement en raison de l'accroissement du nombre des automobiles. Les statistiques de l'administration des Finances indiquent que les importations de pétrole de 1926 se sont élevées à 2.068.177 tonnes (dont 1.063.663 t. d'essence et seulement 13.800 t. d'huiles brutes), représentant 1,3 0/0 de la production mondiale et une valeur supérieure à 3 milliards de francs à l'entrée en douane.

Les pays d'origine de ces importations se répartissent ainsi :

Etats-Unis	1.379.179 ^t , soit	66,7 %
Perse	285.632 ^t , soit	13,8 %
U. R. S. S.	121.189 ^t , soit	5,9 %
Antilles Anglaises	64.015 ^t , soit	3,1 %
Roumanie	53.299 ^t , soit	2,6 %
Pologne	47.225 ^t , soit	2,3 %
Mexique	25,825 ^t , soit	1,2 %
Divers	91.813 ^t , soit	4,4 %

Les pétroles européens n'entrent ainsi que pour 10,8 0/0 dans notre ravitaillement dont les 2/3 proviennent des Etats-Unis. En 1926 comme en 1914 nous sommes tributaires de l'étranger et il n'est pas exagéré de dire que le pouvoir de soutenir la guerre, c'est-à-dire de conserver notre indépendance nationale dépend en grande partie des Etats-Unis et de l'Angleterre.

Quels seront pour un pays comme le nôtre les moyens de se soustraire dans toute la mesure du possible à une telle dépendance ? Il sera tout d'abord indispensable de réduire l'importance du pétrole à importer de l'étranger en temps de paix et en temps de guerre et pour cela, d'une part, d'intensifier la production nationale, et, d'autre part, de réduire la consommation (économies dans l'emploi du pétrole, remplacement par d'autres produits tirés du sol national). Puis, pour s'assurer la fourniture en toutes circonstances du contingent de pétrole qu'il sera encore nécessaire d'importer, il faudra rechercher le contrôle ou l'alliance d'entreprises de production à l'étranger. Ce résultat sera complété par l'existence d'une flotte pétrolière et d'une industrie nationale du raffinage indispensables pour permettre de s'affranchir de la dépendance des transporteurs et raffineurs étrangers. Enfin, on pourra constituer sur le territoire national des

stocks suffisants pour parer pendant un certain temps à un arrêt éventuel des fournitures de pétrole de l'extérieur.

Tels seront les objectifs à atteindre. Tels devront être les buts d'une « politique nationale du pétrole ».

Ces idées, si simples qu'elles soient, ont mis longtemps à se faire jour en France. Après la guerre de nombreux esprits inclinèrent vers l'idée d'une alliance étroite avec certains trusts, sinon même avec un seul de ces trusts, qui serait devenu le maître de nos destinées. Ce n'est qu'à partir de 1922 que va se dessiner la mise en application d'une politique nationale visant à nous donner une certaine indépendance dans le domaine du pétrole ; pratiquement, elle ne sera pas l'objet d'un véritable plan d'ensemble avant 1925.

Les objectifs qui constituent la « politique nationale du pétrole » étant définis, on peut imaginer diverses modalités pour les réaliser. Celles qui seront adoptées à un moment donné constitueront ce qu'on pourra appeler au sens le plus général le « régime du pétrole ».

CHAPITRE PREMIER

Le régime actuel du pétrole

1.— L'Office national des combustibles liquides

En 1918, à la suite de l'institution du monopole de l'importation, un décret du 21 août avait créé un organisme spécial, le « commissariat aux pétroles et essences » pour diriger ce monopole avec des attributions exécutives. En 1921, avec le retour à la liberté du commerce, le Commissariat disparut et les questions relatives au pétrole furent confiées à une direction spéciale du Ministère du Commerce avec les attributions habituelles aux administrations centrales de l'Etat. Quand, quelques années après, l'idée d'une politique nationale eût pris corps, on s'aperçut de la nécessité de créer un organisme spécial chargé de faire toutes les études, de coordonner tous les efforts et de mettre en contact permanent les pouvoirs publics et les particuliers. L'« Office national des combustibles liquides » est né de la loi du 10 janvier 1925 sur le régime intérieur du pétrole. C'est un établissement public, investi de la personnalité civile et de l'autonomie financière. Son budget n'est pas voté par le Parlement, ses comptes seuls lui sont soumis à la fin de chaque exercice. L'office a un Directeur nommé par décret et un conseil d'administration de 31 membres dont 6 parlementaires et 25 membres désignés par les divers ministères (dont la Guerre et la Marine) pour représenter les services publics, les in-

dustriels et commerçants, les techniciens et les consommateurs.

Les attributions de l'office sont très étendues :

toutes études ou informations économiques ou techniques sur le ravitaillement du pays en combustibles liquides, organisation et subvention de l'enseignement technique relatif aux diverses branches de l'industrie pétrolière, encouragement par voie de primes ou subventions de toutes les études et de toutes les industries relatives à la production du pétrole ou de carburants de remplacement, subventions aux navires citernes.

Il doit donner obligatoirement son avis sur tous les projets de lois, décrets ou arrêtés concernant la réglementation intérieure du pétrole.

Le Conseil d'administration règle librement l'emploi des ressources de l'office qui comprendront :

1) l'intérêt du capital qui lui a été constitué à la fondation par l'attribution du reliquat des comptes du consortium de guerre (34 millions) ;

2) le produit d'une taxe spéciale créée par la loi de 1925 et perçue sur tous les pétroles importés (montant en 1926 : 16 millions 1/2). La moitié de ce revenu particulier doit cependant être obligatoirement affecté aux subventions aux navires citernes ;

3) les recettes qui pourront être faites en rémunération de services rendus au public.

C'est en vertu de cette dernière disposition que l'office a entrepris, pour son propre compte l'exploitation des gisements de Gabian. Mais il faut observer que l'article 6 de la loi de 1925 a limité son activité de ce côté *en lui interdisant*

absolument « toutes opérations commerciales d'achat pour la revente ».

On voit que l'office jouit d'une très grande liberté en particulier au point de vue de sa gestion financière soumise, malgré l'importance des sommes dont il dispose, à un simple contrôle des comptes. Depuis sa création, il a rendu sans aucun doute de distingués services dans le domaine des études et des conseils et même dans le domaine de l'action (subventions à la flotte pétrolifère, exploitation de Gabian,...)

Mais évidemment, le régime actuel de liberté du commerce du pétrole joint à l'interdiction pour l'office d'entreprendre la moindre opération de nature commerciale lui enlève absolument toute possibilité d'agir effectivement sur tout ce qui touche à notre ravitaillement par l'étranger (acquisition de gisements, accords avec des producteurs, répartition de nos achats entre les divers pays de production,...).

2.— La production nationale

Jusqu'en 1922, l'industrie de la production du pétrole ne pouvait être régie que par la loi minière de 1810 modifiée par la loi du 9 novembre 1919. L'énumération des matières d'extraction concessibles de la loi de 1810 ne comportait pas le pétrole, mais les bitumes et le Conseil d'Etat avait étendu cette dénomination au pétrole liquide.

C'est sous le régime de cette législation que les gisements de pétrole de Pechelbronn (Alsace), provenant de la liquidation des biens allemands furent amodiés par l'Etat en 1921 à la « Société anonyme d'exploitations minières ».

Elle était cependant très insuffisante pour permettre la mise en valeur des gisements de pétrole que pouvait contenir notre sous-sol : impossibilité de l'étendre aux gaz combusti-

bles ou hydrocarbures gazeux ayant la même origine que le pétrole et qu'on ne pouvait réellement pas comprendre dans la dénomination des bitumes, insuffisance des garanties données aux prospecteurs qui, en vertu de la loi de 1810, n'avaient aucun droit de préférence pour l'attribution de la concession mais seulement droit à une indemnité en cas de concession à un tiers.

Lorsqu'après la guerre, on a compris en France la nécessité de rechercher tous les gisements possibles de pétrole sur le sol national, on a vu également la nécessité de réformer le régime minier en ce qui concerne les gisements pétrolifères. La réforme a été réalisée par la loi du 16 décembre 1922 qui a complété la nomenclature des matières concessibles et qui a créé un « permis exclusif de recherches » donnant droit de priorité pour l'obtention ultérieure de la concession. En outre, les entreprises de production de pétrole ont été appelées à bénéficier de nouveaux avantages par rapport au régime minier de droit commun : cahier des charges type plus favorable au concessionnaire (Decret du 21 avril 1920) et exonération, pendant 10 ans, de la redevance proportionnelle des mines (loi de Finances du 13 juillet 1925).

Tel étant le régime légal de l'extraction du pétrole, voyons quel est en fait la situation de cette industrie. En 1914, on peut dire qu'elle n'existait pas. En 1915, la première entreprise de quelque importance se fondait au Tliouanet (Algérie), arrivait à extraire 500 tonnes en 1917, 1.400 t. en 1922 pour maintenir ensuite une production de 1.400 à 1.800 tonnes par an environ. Mais cette exploitation restait absolument isolée et il a fallu le retour de l'Alsace-Lorraine pour nous donner, à Pechelbronn, un gisement important qui puisse entrer pratiquement en compte pour

notre ravitaillement. La production annuelle de Pechelbronn avait dépassé 500 tonnes peu après 1870 et n'avait cessé de s'élever jusqu'à atteindre 45.000 tonnes à la fin de la guerre, grâce à l'introduction, par les Allemands, d'un système d'extraction par puits et galeries pour exploiter les couches qui ne se prêtaient pas au sondage et au pompage. Depuis 1919, cette production a été encore intensifiée ; elle a été portée à 70.000 tonnes par an de 1922 à 1924 pour retomber cependant à 63.600 tonnes en 1925 et 62.300 tonnes en 1926. Pechelbronn raffine lui-même l'huile brute qui, du fait de sa composition, fournit principalement des huiles de graissage (30 0/0) et du pétrole lampant (25 0/0) en regard d'un faible pourcentage d'essence (7 0/0). La société se livre également au raffinage, en petites quantités, d'huiles brutes étrangères qui lui fournissent un volant de fabrication.

L'exemple de Pechelbronn, l'intérêt capital qui s'attachait à la recherche de pétrole sur le sol national a incité le gouvernement à entreprendre dès 1923, une vaste campagne d'exploration géologique et de prospection de la métropole et des colonies ; le vote de la loi de décembre 1922 sur le régime minier du pétrole a permis aux initiatives privées de suivre l'exemple de l'Etat. Sans entrer dans le détail des résultats obtenus, il faut constater que les travaux n'ont pu que modérer tout espoir de trouver des gisements considérables de pétrole. Aux colonies, seule l'île de Madagascar semble, à défaut de pétrole, présenter des gisements assez considérables de shistes bitumeux. En France, malgré tous les sondages effectués, il n'a été encore trouvé qu'un seul gisement susceptible d'exploitation, celui de Gabian (Hérault), découvert par l'Etat en 1924 et concédé en 1926 à l'Office National des Combustibles liquides. La production

de Gabian a atteint 6.000 tonnes en 1926, mais elle ne paraît pas susceptible d'une augmentation très importante et, d'autre part, les couches pétrolifères semblent devoir être épuisées d'une façon relativement rapide.

Nous voyons ainsi qu'en ajoutant la production des gisements de Pechelbronn, Gabian et Tliouanet on arrive à un chiffre annuel de 70 à 75.000 tonnes de brut, donnant en moyenne moins de 70.000 tonnes de produits utilisables, soit le 1/30^e de notre consommation. C'est peu de chose, mais c'est néanmoins quelque chose et le souci de notre défense nationale exige non seulement de conserver l'industrie de l'extraction, mais encore de la favoriser autant qu'il sera besoin pour qu'elle se développe, pousse ses recherches et accroisse son champ d'activité et son rendement. Nous avons vu comment les entreprises d'extraction du pétrole avaient reçu des avantages marqués sur le régime minier de droit commun. Ces avantages ne sauraient toutefois suffire pour leur permettre de vivre commercialement et de supporter, même dans notre propre pays, la concurrence des pétroles étrangers grevés cependant de frais de transport assez considérables. C'est qu'en effet nos gisements sont plus pauvres que ceux des pays grands producteurs de pétrole : à Pechelbronn, par exemple, près de 40 0/0 de la production provient de l'exploitation par puits et galeries, seule applicable à certaines couches pétrolifères, mais beaucoup plus onéreuse que quand il est possible de procéder par pompage. Il est donc indispensable de consentir à notre industrie nationale d'extraction du pétrole des avantages plus substantiels que ceux qui ont été déjà indiqués : les pétroles étrangers ont toujours été frappés de droits de douane à leur entrée en France ; un aménagement conve-

nable du tarif douanier, justifié par des considérations de Défense nationale sera le procédé le plus simple et le plus efficace pour assurer à nos gisements la protection dont ils ont besoin pour vivre et prospérer.

On ne peut quitter le domaine de l'extraction du pétrole national sans dire un mot de l'industrie des huiles de schiste qui fournit des essences et des huiles minérales tout à fait analogues aux produits du naphte et utilisables dans les mêmes conditions. L'exploitation des gisements de schistes bitumineux date du Second Empire ; après avoir traversé de 1871 à 1893 diverses vicissitudes dues à des variations de législation douanière et fiscale, l'industrie schistière s'était développée de 1893 à 1905 grâce à un régime de subventions qui lui avait permis d'améliorer son outillage et d'accroître ainsi son rendement (90 litres d'huiles pour 1 tonne de schiste au lieu de 47 litres avant 1893). Sous la seule protection du tarif douanier des huiles et essences de pétrole, deux entreprises schistières importantes étaient en exploitation en 1914. La « Société Lyonnaise des schistes bitumineux », qui, à Autun, traitait annuellement 150.000 tonnes de schistes et la Société du bassin de l'Aumance (Allier) qui en traitait 60.000 t. Les installations du bassin de l'Aumance ont été abandonnées pendant la guerre, et la Société d'Autun, mal protégée par un tarif douanier amenuisé par la dévalorisation de notre monnaie, ne traite plus annuellement que 50 à 60.000 tonnes de schistes donnant 4.500 tonnes d'huiles et essences. Ce n'est qu'un faible appoint en regard de notre consommation, mais aucune source de ravitaillement ne doit être négligée et il est indispensable de mettre notre industrie schistière dans des conditions qui lui permettent de prendre tout le développement compatible avec

l'importance de nos gisements. On pourrait espérer ainsi multiplier la production correspondante d'huiles et d'essences par 10, 15 et même peut-être 20, résultat qui serait d'autant plus intéressant que les shistes bitumineux donnent un pourcentage relativement élevé d'huile lourdes à usage industriel. Pour obtenir ce résultat, l'aménagement du tarif douanier des pétroles pourra être parfaitement efficace ; l'extraction des huiles de shiste étant cependant plus onéreuse que celle des huiles de pétrole nationales il faudra y joindre des avantages fiscaux qui ont déjà été accordés : exemption de toutes taxes intérieures (loi du 4 avril 1926), en outre de l'exemption de la redevance proportionnelle des mines (loi du 1^{er} juillet 1923).

Ce que nous avons dit jusqu'à présent de la production nationale du pétrole s'applique à l'extraction du pétrole naturel. Mais on a recherché également s'il ne serait pas possible de fabriquer chimiquement du pétrole au moyen de matières premières tirées du sol national. Théoriquement, la solution a été trouvée et, en laboratoire, on obtient du pétrole de synthèse par hydrogénation du goudron de houille ou même en partant du lignite. Le jour où ces procédés seraient susceptibles d'être employés industriellement, c'est-à-dire de fournir un carburant abondant et d'un prix qui ne soit pas trop supérieur à celui du pétrole, le problème serait résolu. L'Allemagne s'est engagée franchement dans cette voie ; les chimistes allemands fondent, en particulier, les plus grands espoirs sur le procédé Bergius et annoncent que dans un avenir immédiat leur pays pourra se passer de toute importation de pétrole. En France, on se montre beaucoup plus réservé sans cependant ralentir les études et recherches et sans nier les perspectives immenses qui

s'ouvrent dans cette direction ; aucun procédé n'a encore affronté l'épreuve de la production industrielle et, en octobre 1926, le Directeur de l'Office National des Combustibles liquides déclarait officiellement qu'il ne fallait pas exagérer les espérances et appliquer aux premiers résultats obtenus un « coefficient d'enthousiasme » trop élevé.

3.— La consommation

Nous venons de voir que notre production nationale de pétrole naturel et artificiel (ou de produits schisteux similaires) ne pouvait pas apporter une solution complète du problème de notre ravitaillement dans l'état actuel des choses. Aussi doit-il venir tout naturellement à l'esprit de chercher si on ne pourrait pas réduire la consommation et cela de trois manières différentes :

économies techniques résultant d'un meilleur rendement des appareils utilisateurs de pétrole,

remplacement, dans les mêmes appareils, du pétrole par des produits d'origine nationale et d'un emploi analogue (produits de remplacement),

et enfin, recours à une source d'énergie différente (houille, houille blanche,...).

L'Etat peut intervenir à cet égard pour diriger la consommation, d'abord en favorisant et subventionnant certaines études ou recherches, puis en pesant sur les prix de revient relatifs des diverses sources d'énergie au moyen des droits de douane et de la législation fiscale.

Du côté des économies techniques, l'initiative privée aussi bien que les organismes officiels n'ont cessé de poursuivre des recherches souvent couronnées de succès. Il est à peine besoin de rappeler les progrès réalisés à cet égard

dans les moteurs d'automobiles, mais il faut bien voir aussi qu'en contrepartie, toute amélioration dans le rendement des appareils utilisateurs de pétrole entraînera naturellement une généralisation de leur emploi. S'il est nécessaire pour le progrès de continuer toujours à chercher dans cette voie, on n'y trouvera donc certainement pas une solution du problème du pétrole.

Du côté des produits de remplacement, l'Etat n'a pas cessé depuis la guerre de pousser à la production et à l'emploi de carburants et d'huiles de graissage autres que les produits du pétrole. Il n'entre pas dans le cadre de cette étude d'examiner complètement cette question et il suffira de la résumer brièvement. Tout le monde sait les efforts qui ont été faits pour intensifier la production des huiles de graissage végétales qu'on peut tirer de nos plantes coloniales. Pour les carburants, il faut citer les mesures prises pour généraliser l'emploi :

a) du gaz de bois ou de charbon de bois (loi du 30 juin 1926 accordant des dégrèvements fiscaux aux véhicules automobiles équipés avec des gazogènes à bois),

b) de l'alcool (loi du 25 juin 1920 exonérant des droits intérieurs le carburant national contenant une certaine proportion d'alcool, loi du 28 février 1923 obligeant tout importateur d'essence minérale à acquérir du monopole de l'Etat une quantité d'alcool égale au 1/10^e des importations).

c) du benzol, produit de la carbonisation de la houille (loi du 22 juillet 1923 permettant de rendre le débenzolage du gaz d'éclairage obligatoire par simple arrêté dans certaines usines, loi du 4 avril 1926 permettant d'exonérer le benzol national de tous droits intérieurs).

En fait, aucun de ces carburants n'est produit à bon

compte et en quantité suffisante. En ce qui concerne l'alcool, l'Etat doit le livrer aux importateurs d'essence à un prix inférieur au prix de revient pour ne pas grever la force motrice de frais trop élevés ; il récupère cette perte en vendant son alcool à un prix plus élevé pour d'autres emplois (vinai-gres,...) et en percevant, au profit du service des alcools, une taxe de compensation de 5 francs par hectolitre sur toutes les importations de produits raffinés du pétrole. Pour le benzol, la production ne sera jamais suffisante pour les besoins ; en temps de guerre, elle suffira tout juste à alimenter nos usines d'explosifs et c'est ce qui a motivé la loi de 1923 sur le débenzolage obligatoire du gaz d'éclairage.

De sorte, qu'à l'égard de ces produits de remplacement, on ne se trouve encore qu'en présence de solutions partielles ou locales. Ils ne sont obtenus qu'en quantités insuffisantes et à un prix élevé malgré des artifices financiers toujours coûteux qui seuls permettent de vivre aux industries de production correspondantes.

Il reste enfin le 3^e moyen de réaliser des économies de pétrole en s'adressant à une autre source d'énergie totalement différente. Ce résultat serait obtenu, par exemple, en développant l'utilisation des forces hydrauliques. C'est ainsi que l'électrification du territoire — due en partie à l'exploitation de la houille blanche — va permettre de réduire la consommation du pétrole d'éclairage qui a déjà diminué en 1926. Cette considération ne nous semble cependant pas avoir été jamais mise en avant avec netteté. Tout au contraire, pour la force motrice nécessaire à l'industrie, les pouvoirs publics ont-ils toujours affirmé depuis la guerre qu'il ne fallait « apporter aucune entrave à l'importation des produits du pétrole essentiels à notre activité économique »

(déclaration du 1^{er} mars 1925 du Directeur de l'Office national des combustibles liquides). C'est ainsi que la loi du 5 août 1919 a supprimé à peu près complètement les droits d'entrée sur les gas-oils et fuel-oils employés dans les moteurs industriels et que les lois ultérieures ont laissé ces produits à l'écart des taxes intérieures qui ont frappé les essences, pétroles lampants et huiles de graissage.

De sorte que notre industrie se trouve actuellement dirigée sans limite vers l'emploi du pétrole. Ce pourrait être justifié si, en cette matière, seules des considérations économique devaient être mises en cause. Mais il faut penser à la guerre, qui jusqu'ici a toujours été un phénomène périodique de la vie des nations, et à la situation critique dans laquelle nous risquerions de nous trouver si les industries dont l'activité est indispensable à la Défense nationale utilisaient toutes un produit que nous ne possédons pas en France.

Evidemment, il ne peut être question d'étouffer, en temps de paix, notre industrie sous un régime dirigé dans l'attente exclusive de la guerre. Mais il ne faut pas non plus aller trop loin en sens inverse, comme on l'a fait en ouvrant complètement les portes à l'emploi des huiles lourdes de pétrole dans les chaudières et dans les moteurs industriels. Et à ce titre, il faut revoir notre régime fiscal et douanier du pétrole de manière que notre industrie nécessaire à la Défense nationale soit toujours dirigée vers l'emploi d'une autre force motrice chaque fois que l'utilisation du pétrole n'entraînerait pas un avantage économique net et appréciable.

4. — L'industrie nationale du raffinage

Lorsque le pétrole commença à pénétrer dans notre pays, vers 1862 environ, ce fut sous forme d'huiles brutes, raffinées ensuite dans des usines françaises. Le gouvernement se préoccupa aussitôt de protéger cette industrie naissante et toutes les lois douanières depuis 1864 jusqu'à celle de 1893 maintinrent à un degré plus ou moins accentué cette protection du raffinage. En 1900, nos raffineries étaient très prospères : 85 0/0 du pétrole consommé en France était importé à l'état brut. C'est à cette époque que les grandes raffineries américaines commencèrent à faire aux nôtres une âpre concurrence favorisée par des capitaux considérables et par l'ampleur des opérations qui leur permettaient de procéder à des perfectionnements techniques constants. Au même moment, en France, le Parlement, hostile aux raffineurs qu'il accusait de réaliser des profits exagérés grâce à un monopole de fait abrité derrière les droits protecteurs, votait (loi du 30 mars 1903) une taxe spéciale frappant l'industrie nationale du raffinage. Les raffineries déclinèrent progressivement et, en tous cas, se bornèrent à traiter des produits presque complètement raffinés déjà. En 1914, il n'y avait plus à proprement parler un seul raffineur de pétrole brut en France.

Après la guerre, on a pu se demander s'il convenait de restaurer cette industrie et de faire revivre ce qui avait été détruit. La loi du 5 août 1919 a accordé des avantages douaniers appréciables au pétrole brut raffiné en France et celle du 10 janvier 1925 a supprimé la taxe de raffinage de 1903. Néanmoins, si la question était restée sur le terrain purement économique, il eût été très difficile de trouver des arguments décisifs en faveur de la renaissance du raffinage. On peut en effet soutenir que, dans l'intérêt du consumma-

teur, il y a intérêt à traiter le pétrole brut au voisinage des centres de production : les opérations faites sur une plus grande échelle qu'aux lieux de consommation peuvent y être d'un prix de revient inférieur et, en outre, on économise le prix du transport de la partie du pétrole brut qui constitue les déchets.

En fait, les arguments qui devront emporter la restauration du raffinage en France viendront de considérations de Défense nationale. Seule, en effet, l'existence de raffineries sur le sol national permettra de s'approvisionner auprès de tous les producteurs indépendants dont certains, comme les pays d'Amérique du Sud, ne possèdent pas les moyens de raffinage correspondant à toute leur production. En outre, le fonctionnement des raffineries entraîne obligatoirement la constitution de stocks assez considérables qui seront de la plus grande utilité en cas d'arrêt de ravitaillement par suite de crise diplomatique ou de guerre. A ce double titre, l'existence d'une industrie de raffinage en France constituerait une certaine garantie d'indépendance. Nous ne devons donc pas hésiter à cette restauration indispensable et qui semble bien entrée dans les idées du gouvernement.

Il n'y a pas d'obstacle extérieur : l'augmentation de la production mondiale du pétrole n'a pas été suivie partout par une augmentation aussi rapide de la capacité de traitement des raffineries de sorte qu'il est possible de trouver à acheter des huiles brutes. Mais il faut cependant se hâter de prendre la place disponible avant qu'elle ait disparu : tous les producteurs s'équipent pour étendre leurs opérations de raffinage et les trusts chercheront toujours à contrôler par le passage dans leurs raffineries la production des gisements dont ils ne sont pas les maîtres.

Depuis la guerre, en dehors de Pechelbronn qui raffine sa propre production et un petit contingent d'huiles étrangères, nous n'avons vu la renaissance en France que d'une seule grande raffinerie, celle de Courchelettes près de Douai. Installée par la « Société Générale des Huiles de pétrole » filiale de l'Anglo-Persian, elle a commencé dès 1926 à faire du « topping » c'est-à-dire à traiter l'huile brute pour en extraire les produits blancs (essence et lampant), le reste étant livré comme résidus à l'usage industriel. Le 5 juillet 1927, elle a inauguré ses installations complètes qui lui permettront de traiter 150.000 t. de brut par an et de faire du « raffinage intégral » produisant les huiles de graissage et les huiles destinées à donner ensuite la vaseline et la paraffine.

L'établissement de cette usine a été favorisée certainement par les dispositions des lois de 1919 et de 1925 que nous avons citées ci-dessus, mais il y a eu aussi d'autres raisons puissantes particulières à l'Anglo-Persian : difficulté de raffiner toute sa production de Perse dans les raffineries d'Abadan (Golfe Persique), pertes considérables d'essence par évaporation pendant le transport en golfe Persique et en mer Rouge, enfin, avantage de posséder une raffinerie sur le sol français au lieu de passer par l'intermédiaire de sa puissante usine de Siwansea (Angleterre) et de devoir ainsi payer une surtaxe d'entrepôt de 5 francs aux 100 kilogs, instituée par la loi douanière de 1881 et qui se trouve prendre ainsi un intérêt nouveau. Il a fallu l'ensemble de ces raisons pour déterminer l'Anglo-Persian à procéder à une telle installation.

Si cette initiative est restée isolée, c'est en raison de l'incertitude de l'avenir qui ne permet pas aux sociétés pé-

trolières d'immobiliser des dizaines de millions dans des usines de raffinage. Cette incertitude pèse sur les conditions financières de telles entreprises : instabilité du tarif douanier modifié en fait à la fois par les variations de valeur de la monnaie nationale et par les réajustements continuels de coefficients depuis la guerre ; elle pèse même sur l'existence d'une libre industrie du raffinage : combien de projets n'ont pas été déposés depuis 1919 pour instaurer le monopole du pétrole. Les sociétés pétrolifères se souviennent de la haine du Parlement pour les raffineurs en 1903 et elles attendent un régime qui ait des chances de longévité. Il faut le leur donner et, en particulier, aboutir à la mise en vigueur d'un tarif douanier bien aménagé pour donner aux nouvelles raffineries la protection qui leur est indispensable pour se créer, pour vivre et pour prospérer malgré la concurrence étrangère.

Il appartiendra évidemment aux raffineurs couverts par cette protection de développer leurs installations, en tenant compte d'une part de la situation du marché mondial des pétroles bruts et, d'autre part, de l'éventualité d'une concurrence venant des carburants de synthèse ou de remplacement.

5.— Le régime douanier et fiscal du pétrole

Nous sommes amenés ainsi à étudier le régime douanier et fiscal du pétrole qui jouera un rôle capital dans le développement des industries nationales de l'extraction et du raffinage.

Ainsi que nous l'avons déjà dit, tous les tarifs douaniers du pétrole qui se succédèrent de 1864 à 1892-93 consacraient la protection des raffineurs français au moyen d'une diffé-

renciation entre le droit d'entrée des produits bruts et celui des raffinés.

Lors de la réforme douanière de 1892, l'accord ne put se faire au Parlement sur les chiffres relatifs au pétrole ; ils ne furent fixés que par la *loi spéciale du 30 juin 1893* qui constitue encore la base des tarifs actuels.

La loi du 30 juin 1893 a eu pour effet, par rapport à la précédente loi en vigueur (celle du 7 mai 1881) :

1°) de réduire les droits de douanes sur les huiles minérales de manière à en diminuer le prix à la consommation qui va en se généralisant,

2°) de réduire la protection des raffineurs dont le Parlement jugeait les bénéfices exagérés (en 1891, il avait été importé 179.000 t. de pétrole brut contre 14.500 t. de produits raffinés).

Le tarif douanier du pétrole résultant de la réforme de 1892-93 se présentait alors sous la forme suivante :

N°	Désignation	Unité	Tarif général	Tarif minimum
197	huiles minérales brutes	100 kgs	18	9
	raffinés et essences	»	25	12.50
198	huiles lourdes et résidus	»	12	9
199	paraffine	»	35	30

Il était complété par les dispositions de la loi du 7 mai 1881 relatives aux surtaxes d'origine ou d'entrepôt qui avaient été maintenues. Ces surtaxes, de 5 francs aux 100 kilogs pour le pétrole, s'appliquaient :

a) aux produits d'origine extra-européenne importés d'un pays d'Europe,

et b) aux pays d'origine européenne importés d'un pays autre que le pays de production.

Le régime douanier du pétrole résultant ainsi de la combinaison des lois du 7 mai 1881, 11 janvier 1892 et 30 juin 1893 est resté en vigueur jusqu'à la fin de la guerre, sauf un relèvement de 10 francs sur le tarif général des paraffines apporté par la loi douanière du 29 mars 1910.

Il est aisé de voir quelle était la protection accordée par ce tarif aux raffineurs. Si un industriel importait 100 kilogs d'huile brute pour la raffiner, il payait 9 francs au tarif minimum (le seul qui joue pratiquement pour le pétrole). Si, au contraire, il se contentait d'importer les produits finis résultant du traitement de 100 kilogs de brut (dans la proportion courante obtenue entre 1890 et 1900), il payait :

sur 50 kgs. de raffinés à 12,50	6 fr. 25
sur 38,5 kgs. d'huiles lourdes et résidus à 9,00. 3 fr. 47	
sur 1,5 kg. de paraffine à 30	0 fr. 45
sur 10 kgs. de déchets et résidus	0

Total :10 fr. 17

La protection réelle était donc de $10,17 - 9,00 = 1 \text{ fr. } 17$ par 100 kilogs de brut traité. Ce n'était pas considérable et c'est ce qui expliquait la tendance des raffineurs à importer comme bruts des produits déjà raffinés en partie et contenant une forte proportion de produits finis. Ce procédé entraînait d'ailleurs dans la voie de se généraliser vers 1900, lorsque les gisements pétrolifères commencèrent à fournir des huiles brutes moins riches que celles qui avaient jailli des premières couches.

En 1903, en l'absence de toute autre taxe intérieure, le Parlement, vivement hostile aux raffineurs et désireux de leur enlever une partie de leurs bénéfices trouvés scandaleux, votait une taxe de raffinage de 1 fr. 25 aux 100 kgs. de brut payable uniquement par les raffineurs installés sur le sol national qui se voyaient ainsi enlever toute protection. Les raffineurs essayèrent de résister quelque temps à la concurrence étrangère, malgré la diminution constante de la teneur des huiles brutes en produits finis, puis ils cessèrent leurs opérations les uns après les autres. Nous savons déjà qu'en 1914, il n'y avait plus un seul véritable raffineur de pétrole en France.

Après la guerre, le régime douanier et fiscal du pétrole va subir d'assez profondes modifications.

Au point de vue douanier, ces modifications vont résulter :

de la loi du 5 août 1919 qui apporte des innovations importantes au tarif de 1892-93,

de réajustements et de majorations de droits par l'application de coefficients destinés à tenir compte de la dévalorisation de la monnaie,

et, enfin, de l'institution de certaines taxes spéciales à affectation déterminée.

La loi du 5 août 1919 répondait à des buts très précis inspirés par les leçons de la guerre et par l'état dans lequel elle avait mis notre pays :

1) faciliter la renaissance sur le sol français de l'industrie du raffinage,

2) favoriser l'usage dans l'industrie de certains résidus combustibles du pétrole : gas-oil destiné aux moteurs Diesel et fuel-oil destiné à la chauffe des chaudières. L'em-

ploi de ces produits était considéré comme pouvant aider grandement notre redressement économique alors surtout que la destruction de nos mines provoquait en France une crise charbonnière aigue.

3) intensifier l'emploi de certains produits du pétrole (road-oils) pour la réfection et l'entretien des routes défoncées pendant la guerre.

A cet effet, la loi du 5 août 1919 a remanié le régime douanier du pétrole de 1892-93 sur deux points essentiels :

1°) création d'un nouvel article du tarif qui comprendra, avec des droits très réduits, les produits du pétrole destinés à être employés, sans transformation préalable, à l'alimentation des moteurs Diesel, à la chauffe des chaudières et à la construction ou l'entretien des routes. Les fuel-oils, gas-oils et road-oils, admis ainsi « sous condition d'emploi » ne paient plus que des droits de 15 à 22 fois moins élevés qu'avant : 0 fr.80 aux 100 kgs. au tarif général et 0 fr. 40 au tarif minimum.

2°) création d'un régime de faveur pour les usines raffinant les huiles minérales brutes étrangères. Ces usines, en se soumettant à l'exercice des douanes, peuvent introduire les bruts en franchise et bénéficier d'un crédit des droits qui ne seront payés qu'à la sortie et sur les produits effectivement extraits de l'huile brute. Ces droits « à la sortie des usines exercées » sont fixés par la loi de 1919 à un taux nettement inférieur à ceux de droit commun.

Enfin, les usines exercées dans ces conditions ne supportent plus la taxe de raffinage de la loi du 30 mars 1903.

Une des innovations de la loi de 1919 est incontestablement très heureuse, c'est la création du régime spécial des raffineries avec les « droits à la sortie des usines

exercées. » Mais, par contre, cette loi prêtait également à de graves critiques qui n'ont pas été suffisamment envisagées lors de la discussion. Tout d'abord, nous avons déjà dit plus haut les réserves qu'il convenait de faire sur la politique guidant sans frein notre industrie vers l'emploi du pétrole. Mais surtout, il faut regretter que la loi ait réduit la protection accordée à la production nationale au moment précis où Pechelbronn revenait à la France et où la dévalorisation de la monnaie procédait déjà automatiquement à l'amenuisement du tarif douanier. Cette diminution de protection est venue, d'une part, de la réduction sans contre-partie des droits sur les produits admis « sous condition d'emploi » et, d'autre part, des faveurs consenties aux raffineurs d'huiles étrangères pour lesquels, en particulier, la taxe de raffinage de 1903 était supprimée alors qu'elle était maintenue pour les producteurs d'huiles brutes nationales (elle ne sera supprimée pour eux que par la loi du 10 janvier 1925).

Après 1919, les seules modifications apportées au régime douanier du pétrole vont avoir pour but de réajuster et majorer les droits par application de coefficients destinés à compenser la dévalorisation de notre monnaie. Ces coefficients ont résulté :

les uns, des dispositions générales de la loi du 6 avril 1926 et du Décret du 14 août 1926 (2 majorations de 30 0/0 sur tout le tarif douanier),

les autres de dispositions particulières à certains produits du pétrole et qui ne procèdent d'aucun plan d'ensemble.

C'est ainsi qu'à l'heure actuelle ces coefficients sont de :

1,7 pour les essences et pétroles lampants (tarif de 1893).

6,8 pour les huiles de graissage (tarif de 1893).

1,7 pour les résidus sous condition d'emploi (tarif de 1919).

5,1 pour les paraffines (tarifs de 1893 et 1910).

1,7 pour tous les produits à la sortie des usines exercées (tarif de 1919).

On voit donc, d'une part, que la majoration des droits de douane sur le pétrole a été très loin de suivre, en moyenne, l'élévation de la valeur des produits, et, d'autre part, que les coefficients ont été appliqués d'une façon inégale donnant bien peu de chances de satisfaire aux desiderata de notre industrie nationale. Sans aucun doute, ce tarif douanier mal aménagé et dont les coefficients ont été constamment modifiés depuis 1920 n'est pas fait pour encourager et donner confiance aux industriels désireux de s'engager dans l'industrie de la production nationale ou du raffinage du pétrole.

Pour en terminer avec l'exposé du régime douanier actuel du pétrole, il reste à citer 2 taxes douanières établies en vue d'une affectation déterminée :

1) La loi du 9 juillet 1921 avait établi sur les importations de raffinés et d'essences une « surtaxe de péréquation » destinée à compenser les pertes résultant pour l'Etat de la liquidation des stocks acquis sous le régime du monopole de guerre. La loi du 28 février 1923 l'a rendue permanente au taux de 5 francs l'hectolitre et l'a affectée au service des alcools pour réduire le prix de l'alcool destiné à la force motrice.

2) La loi du 10 janvier 1925 a établi une taxe spéciale

sur toutes les importations de produits du naphte pour servir de ressources à l'office national des combustibles liquides.

Ces deux taxes ont contribué un peu à compenser pour la production nationale l'amenuisement réel des droits de douane sur les pétroles étrangers.

Au point de vue fiscal, un changement capital a été apporté depuis la guerre au régime du pétrole. Avant 1920, il n'existait pas de droits intérieurs sur les produits du pétrole, sauf la fameuse taxe de raffinage de 1903 supprimée par la loi du 5 août 1919 pour le raffinage des huiles étrangères et par la loi du 10 janvier 1925 pour le raffinage des huiles nationales. Des droits intérieurs ont été créés à partir de 1920 pour fournir à l'Etat des ressources que ne donnait plus le tarif douanier des pétroles qui n'était pas ajusté à la dévalorisation de notre monnaie et qu'on ne voulait pas, pour diverses raisons, majorer de façon massive.

Ces droits intérieurs de consommation sont perçus à la sortie de douane, d'usine exercée ou d'usine de production. Tels qu'ils ont été fixés par les lois du 25 juin 1920, 22 mars 1924, 4 avril 1926 et par les décrets du 3 août et du 13 août 1926, ils sont actuellement les suivants : 45 francs à l'hectolitre sur les raffinés et essences, 33 francs aux 100 kilogs sur les huiles de graissage et huiles lourdes. Ces chiffres résultent de préoccupations purement fiscales. Il convient toutefois d'observer que les huiles lourdes admises au tarif réduit « sous condition d'emploi » pour l'usage industriel sont exemptes de tout droit intérieur en vertu des mêmes considérations qui avaient déjà prévalu lors de l'établissement du tarif réduit de la loi du 5 août 1919.

Le tableau ci-après indique le montant (en millions de francs) des droits de douane et des droits intérieurs en 1913,

1919, et 1926 ainsi que leur rendement relatif par rapport à la valeur des produits consommés :

	Produits consommés	Douanes	Droits intérieurs	Total
1913	168	80, soit 48 %	»	80, soit 48 %
1919	689	89, soit 13 %	»	89, soit 13 %
1926	3.100	336, soit 11 %	690, soit 22 %	1.026, soit 33 %

Tel est dans son ensemble le régime douanier et fiscal actuellement en vigueur pour le pétrole. Il pèche gravement par la manière dont ont été fixés les différents chiffres des droits douaniers et fiscaux, sans plan d'ensemble véritable et sans examen de la répercussion qu'ils peuvent avoir sur la production nationale et l'industrie du raffinage. Le moment est venu de procéder à la revision du tarif douanier et des droits fiscaux en s'inspirant pour leur aménagement du but primordial qui doit être poursuivi : assurer la prospérité et le développement des industries d'extraction et de raffinage.

Pour cela, nous conserverons, dans le principe même du régime, deux innovations très heureuses apportées par les lois d'après-guerre :

1°) La coexistence de droits de douane et de droits intérieurs de consommation, inconnue avant 1920. Ce système doit évidemment être maintenu puisque nous possédons une production nationale : les droits intérieurs frapperont tous les produits sans distinction d'origine et le tarif douanier, dépourvu dans son aménagement d'esprit de fiscalité, sera l'instrument de protection de la production et du raffinage.

2°) La coexistence de 2 tarifs de douanes différents, l'un perçu à l'entrée sur tous les produits qui ne sont pas

destinés à une raffinerie exercée, l'autre plus faible perçu à la sortie des usines exercées (loi de 1919). Ce régime permettra de différencier rationnellement, d'une part, la protection de la production nationale (extraction et traitement) qui sera représentée par le tarif de droit commun à l'entrée du territoire et, d'autre part, la protection du raffinage des huiles étrangères importées qui sera représenté par la différence entre ce dernier tarif et le tarif « à la sortie des usines exercées ».

Par contre, nous estimons qu'il n'y a pas lieu de conserver les « droits réduits sous condition d'emploi » institués par la loi de 1919 pour les gas-oils et fuel-oils destinés à l'industrie et pour les road-oils utilisés sur les routes. Pratiquement, en effet, la presque totalité des produits en question bénéficie de ces droits réduits. Le mieux est donc de supprimer la condition d'emploi qui entraîne des formalités et une surveillance de l'administration des douanes et d'avoir pour les fuel-oils, gas-oils et road-oils un tarif unique établi en tenant compte de ce que leur emploi est, en principe, celui de l'industrie et de la voirie.

Enfin, nous ne toucherons pas aux deux taxes affectées respectivement au service des alcools et à l'office des combustibles liquides et qui donnent des résultats satisfaisants.

Ces principes généraux étant admis à la base de notre nouveau tarif, il reste à en établir les chiffres en commençant par le *tarif* de droit commun qui sera appliqué à *l'entrée du territoire aux produits importés pour la consommation directe* (1). Ce tarif doit donner à notre production natio-

(1) NOTA.— Dans tout ce qui suit, le seul tarif douanier envisagé sera le tarif minimum qui est pratiquement le seul appliqué. Le tarif maximum pourrait s'en déduire au moyen d'une majoration, appréciée arbitrairement, des différents chiffres.

nale la protection dont elle a besoin et qu'elle n'a pas actuellement. Pour l'évaluer nous nous appuyons sur les *comptes*, soumis au contrôle de l'administration des Mines, de la société concessionnaire *de Pechelbronn* qui produit les 9/10^e du pétrole national.

Les dividendes bruts distribués par cette société depuis l'amodiation du gisement sont indiqués dans le tableau ci-dessous en regard de l'intérêt « réservé au capital » avant toute participation de l'Etat aux bénéfices par le cahier des charges type des exploitations minières (le Décret du 21 avril 1920 prévoit que le taux de cet intérêt réservé sera calculé en ajoutant 2 0/0 au taux du revenu donné par la rente perpétuelle française comportant l'intérêt nominal le plus élevé d'après le cours moyen de cette rente pendant chaque exercice. L'intérêt ainsi réservé est cumulatif : si le bénéfice lui est inférieur pendant certains exercices, la différence est reportée sur les années suivantes de manière que la participation de l'Etat aux superbénéfices ne commence que quand tout l'arriéré aura été comblé sans intérêts de retard).

	Dividende brut	Intérêt réservé
1921	8 %	8,2 %
1922	8 %	8,6 %
1923	9 %	8,9 %
1924	10 %	9,6 %
1925	10 %	11 %
1926	0	11,4 %

Aucun dividende n'a été distribué sur l'exercice 1926 pour des raisons de trésorerie quoique le bénéfice net disponible ait atteint 11,1 0/0.

Ces dividendes sont satisfaisants et correspondent à une

situation apparemment prospère (en septembre 1927, les actions de Pechelbronn au nominal de 500 francs sont cotées 520 francs). Ils ne sont cependant pas excessifs puisqu'ils n'ont pas atteint cumulativement la part réservée au capital et que l'Etat n'a pas encore pu exercer ses droits de participation. La hausse des rentes françaises va diminuer évidemment au cours des exercices suivants le taux de l'intérêt réservé, mais d'un autre côté la Société va cesser de profiter, sauf nouvelles perturbations monétaires, des avantages incontestables que la dévalorisation progressive du franc lui avait apporté de 1921 à 1926.

La situation de la Société de Pechelbronn mérite cependant d'être examinée de plus près. Le bilan publié au 31 décembre 1926 s'établit sommairement comme il suit après les amortissements et les versements aux réserves effectués sur l'exercice 1926 :

ACTIF

Capital d'amodiation :

Cession de la mine par l'Etat . 41.000.000

Amortissements 1921 à 1926 .. 2.484.848

38.515.152	38.515.152
------------	------------

Immobilisations ultérieures (travaux et

matériel) 57.135.268

Approvisionnements et marchandises 40.190.260

Participations 14.054.947

Disponibilités 20.394.006

170.289.633

PASSIF

Capital social	81.000.000
Réserves diverses	9.343.457
Fonds de prévoyance pour le personnel ..	904.831
Obligations	30.000.000
Créditeurs	38.150.775
Profits et pertes : report 1925	1.915.664
1926 reporté sur 1927	8.974.906
	170.289.633

On voit tout d'abord que la trésorerie de la Société n'est pas très large : 38 Millions de créditeurs contre 20 Millions de disponibilités. Il y a évidemment 40 Millions d'approvisionnements dont une partie serait rapidement réalisable ; on comprend néanmoins que le Conseil n'ait distribué aucun dividende sur 1926, alors surtout que l'amortissement de la dette obligataire doit commencer en 1927.

Mais le caractère le plus frappant de ce bilan réside dans l'importance des immobilisations : valeur de l'amodiation de la mine et des installations primitives cédées par l'Etat en 1921, d'une part, matériel acquis et travaux complémentaires effectués depuis 1921, d'autre part. Ces immobilisations se montent au total à 95.650.420 francs pour un capital social de 81.000.000 francs auquel s'ajoutent 9.343.458 francs de réserves.

Cette situation constitue le point faible de l'entreprise de Pechelbronn. Elle vient du fait que, pour pouvoir donner un dividende satisfaisant aux actionnaires, le Conseil a renoncé à procéder aux amortissements nécessaires. Cette politique a été pratiquée en toute connaissance de cause, d'accord avec l'administration des mines, en attendant une réforme

du tarif douanier et une augmentation de protection qui permette à la fois d'amortir les immobilisations et de distribuer des dividendes.

Si nous prenons la valeur du gisement amodié pour 99 ans et des installations qui s'y trouvaient en 1921 nous voyons qu'elles sont comptées au bilan pour 38.512.152 francs. Les amortissements pratiqués sur les 6 premiers exercices se sont élevés à 2.484.848 francs, soit 6/99^{es} ; ils sont très insuffisants. Il est en effet certain que 99 ans après l'amodiation, soit en 2020, les sondes, puits et galeries qui existaient en 1921 seront épuisés, les installations immobilières et l'outillage acquis de l'Etat seront depuis longtemps inutilisables ; il est même fort probable que les progrès de la science auront permis de recourir à d'autres sources d'énergie et que nos gisements pétrolifères seront devenus sans intérêt.

Du côté des travaux complémentaires et du matériel d'exploitation acquis depuis 1921, nous avons une estimation de 57.135.268 francs en augmentation de 5.761.852 francs, sur celle du 31 Décembre 1925 : en 1926 il a fallu en effet procéder à 15.623.086 francs d'investissements nouveaux alors qu'il n'a été amorti d'autre part que 9.861.234 francs. La Société n'a cependant procédé à aucune innovation particulière et la production qui avait atteint 70.000 t. de 1922 à 1924 a été réduite à 63.600 t. en 1925 et 63.300 t. en 1926.

C'est là une situation qui ne peut pas durer. Il faut que la protection accordée à notre production nationale, permette des amortissements rapides justifiés par de multiples raisons : éventualité de la production à bon compte, dans quelques années, de carburants de synthèse qui enlèveraient toute raison d'être à des entreprises comme Pechelbronn, évolu-

tion incessante de l'industrie pétrolière dont le matériel se démode extrêmement vite, pauvreté des couches pétrolières de notre sous-sol qui sont épuisées en très peu de temps et exigent constamment le forage de nouvelles sondes et le percement de nouveaux puits et galeries (à Pechelbronn, certains puits sont épuisés après avoir donné 50 tonnes !)...

L'Etat l'a d'ailleurs parfaitement admis : le Décret du 7 décembre 1923 modifiant le cahier des charges type des exploitations minières a prévu que les concessionnaires de gisements pétrolières pouvaient amortir leurs investissements sur une période 5 ans. La Société de Pechelbronn est loin d'avoir pu le faire. Si on veut qu'elle continue à vivre et qu'éventuellement d'autres sociétés se constituent pour exploiter de nouveaux gisements il est indispensable de relever la protection du tarif douanier dans la limite voulue pour permettre ces amortissements.

Quelle est, dans ces conditions, la protection supplémentaire à accorder à notre production nationale ?

Nous estimons que toutes les immobilisations inscrites au bilan du 31 décembre 1926 de la Société de Pechelbronn devraient être amorties à la fin de l'exercice 1935 : la concession et les installations amodiées par l'Etat auront 15 ans d'âge, le matériel acquis et les travaux complémentaires effectués depuis 1921 jusqu'à maintenant auront de 9 à 15 ans d'âge. Leur évaluation se monte à $38.515.152 + 57.135.268 = 95.650.420$ francs ; l'amortissement aurait lieu de 1928 à 1935, soit sur 8 exercices. L'annuité correspondante serait de 11.956.303 francs.

Mais il faut en outre amortir chaque année les dépenses de l'exercice qui correspondent à des investissements réguliers ayant pour but l'entretien de la production sans innova-

tion particulière. Ces dépenses peuvent, d'après les comptes d'exploitation vérifiés par la Direction des Mines, être évaluées à 8.500.000 francs (Tubes pour sondages : 3 millions, tuyauteries des galeries : 1 million, équipement d'un nouveau siège coûtant 6 millions tous les 5 ans : 1.200.000 francs, matériel de sondage : 1 million, travaux et matériel divers : 1.300.000 francs, renouvellement de l'outillage de raffinerie : 1 million).

Au total, les amortissements annuels à pratiquer doivent être de :

$$8.500.000 + 11.956.303 = 20.456.303 \text{ francs.}$$

Ce chiffre n'a jamais pu être atteint par la Société bien que ses dividendes aient été distribués raisonnablement et que ses diverses réserves n'aient pas été grossies exagérément. Au cours des 3 dernières années, elle a pratiqué un amortissement moyen de 10.017.474 francs, à savoir :

a) 414.141 francs chaque année sur le capital d'amortiation.

b) 9.530.000 francs en 1924, 9.420.000 francs en 1925, 9.860.000 francs en 1926, soit 9.603.333 francs en moyenne sur les travaux effectués et le matériel acquis depuis 1921.

Il semble rationnel d'admettre pour la production nationale un supplément de protection totale égal à la différence entre les amortissements nécessaires et ceux qui ont pu être réalisés au cours de ces dernières années.

Ce supplément de protection devra donc atteindre $20.456.303 - 10.017.474 = 10.438.829$ francs représentant 16,76 par quintal de brut extrait et traité à raison d'une production de 62.300 t. par an (résultat de 1926). C'est ce dernier chiffre que nous adopterons.

Actuellement, le tarif douanier accorde à Pechelbronn

une protection de 25,36 par quintal de brut. On peut le voir en appliquant les droits en vigueur aux quantités de produits taxés qui devraient être importés pour fournir ce qui est extrait de 100 kgs de brut national :

0,37 hectol. d'essences et raffinés à 17 fr.	6,29
0,26 quintal d'huiles de graissage à 61,20	15,91
0,15 quintal de résidus à 0,68	0,10
0,02 quintal de paraffine à 153	3,06
	25,36

Majorée de 16,76, cette protection atteindrait 42,12 par quintal de brut, soit 26.240.000 francs au total pour une production de 62.300 t.

Ce chiffre peut paraître élevé. Il est cependant indispensable pour faire vivre l'entreprise de Pechelbronn dont l'exploitation n'a jamais donné lieu à critiques de la part de l'administration des Mines. La protection de 42,12 par quintal permettra à la Société d'amortir pour la fin de l'exercice 1935 toutes les immobilisations antérieures à 1927 et celles qui auront été effectuées ensuite pour maintenir la production à son niveau. Il ne pourra plus alors figurer au bilan que les investissements consentis depuis 1927 pour accroître la production : il appartiendra à la société de les amortir normalement en profitant des bénéfices supplémentaires qui résulteront de l'application à l'excédent de production de la protection de 42, 12 au quintal qui a été calculée pour une extraction normale de 62.300 t.

Pour réaliser la dite protection nous proposerions le tarif douanier et fiscal indiqué dans le tableau ci-après et qui a été établi en tenant compte des considérations suivantes :

1) le prix des produits sur le marché intérieur est fixé en fait par celui des produits importés. Pour que le consommateur ne souffre pas de la réforme, il convient de ne pas modifier les charges totales (droits de douanes et droits intérieurs) appliquées aux essences, raffinés et huiles de graissage qui représentent, en valeur, 97 0/0 de la consommation du pétrole en France.

Par contre, les droits de douane sur les résidus combustibles devront être légèrement majorés de manière que, sans gêner notre industrie, ils l'incitent cependant à recourir à d'autres sources d'énergie chaque fois que ce sera possible. Le droit d'entrée sur la paraffine doit également être relevé de 30 0/0 de manière à le proportionner sensiblement à la valeur de ce produit et à protéger efficacement la production des corps gras nationaux (stéarine....).

Enfin les huiles brutes qui ne sont pas dirigées sur une usine exercée devront être soumises, d'une part, à un droit de douane calculé sans faveur d'après la teneur moyenne en produits taxés et, d'autre part, à un droit intérieur égal à celui des huiles de graissage pour éviter les fraudes ; ces droits seront d'ailleurs pratiquement sans application, la presque totalité des huiles brutes importées étant destinée au raffinage.

2) dans ces conditions, les recettes du Trésor ne seraient pas modifiées : les plus-values résultant de l'augmentation des droits de douanes sur les résidus et sur la paraffine compenseraient les moins-values entraînées par la diminution des droits intérieurs, seuls payés sur les produits d'extraction nationale.

	Unité	Tarif actuel			Tarif proposé		
		DOUANES	Droit intérieur	TOTAL	DOUANES	Droit intérieur	TOTAL
huiles brutes	400 kgs	15,30	»	15,30	47	15	62
essences et raffinés	hectolitre	17	45	62	47	15	62
huiles de graissage	100 kgs	61,20	33	94,20	79	15	94
résidus	»	0,68	»	0,68	4	»	4
paraffine	»	153	»	153	200	»	200

Il est facile de vérifier que le tarif proposé procurerait bien à notre production nationale la protection de 42,12 au quintal de brut extrait et traité. Il suffit d'appliquer, comme nous l'avons déjà fait plus haut, le montant des droits de douane aux quantités de produits finis tirés de 100 kgs de brut :

0,26 quintal d'huiles de graissage à 79 fr.	20,34
0,37 hectol. d'essence et raffinés à 47 fr.....	17,39
0,15 quintal de résidus à 4 fr.	0,60
0,02 quintal de paraffine à 200 fr.	4,00

42,53

Le tarif douanier que nous venons d'établir n'est destiné cependant qu'aux produits importés pour être livrés directement à la consommation. Mais nous savons qu'il faut y joindre un *tarif réduit* destiné à servir de *protection à l'industrie du raffinage* des pétroles bruts étrangers et qui comprendra les *droits payés par les produits à la sortie de raffineries soumises à l'exercice*.

Le raffinage du pétrole brut comporte diverses opérations. La première, le « *topping* » consiste en une distillation simple qui donne les « produits blancs » (essences et pétroles raffinés) et laisse des résidus combustibles (gas-oils et fuel

oils). Ces résidus peuvent alors à leur tour faire l'objet soit du « *raffinage intégral* » pour obtenir les huiles de graissage et les paraffines, soit du « *cracking* » pour fournir un nouveau contingent de produits blancs.

En France, aucune usine ne fait de cracking. Pechelbronn et la nouvelle raffinerie de la « Société Générale des Huiles de Pétrole », à Courchelettes, font du raffinage intégral, mais Pechelbronn traite des bruts d'une composition très différente de celle des pétroles étrangers et l'usine de Courchelettes vient à peine d'entrer en service. Il ne sera donc pas possible pour calculer la protection à accorder au raffinage de se baser sur les résultats d'une entreprise existante comme nous l'avons fait pour la protection de la production nationale. Il faut recourir à des considérations théoriques qui diminuent évidemment la précision et la sûreté du calcul mais qu'on ne peut pas éviter.

Notre industrie nationale du raffinage est actuellement défavorisée par rapport à celle des pays de grande production pour les raisons suivantes :

1.) Elle supporte les frais de transport, assurance et manutention de la partie du pétrole brut importé qui correspond aux pertes de fabrication.

2.) Les usines étrangères, installées depuis longtemps, ont complètement amorti leurs frais de premier établissement et n'ont plus actuellement à rémunérer et amortir que les investissements nouveaux pour extension ou pour amélioration de l'outillage.

Il intervient également d'autres éléments impossibles à chiffrer en détail et dont nous ne pouvons pas tenir compte exactement : frais de transport et de douane de certains appareils et de certains produits chimiques qui n'existent

pas sur le marché français, paiement de licences pour des procédés étrangers dont nous n'avons pas l'équivalent..... Il faut d'ailleurs observer qu'ils pourront être compensés du fait que le prix de la main d'œuvre est moins élevé en France que dans certains pays étrangers.

Finalement, nous estimons qu'il faut accorder aux raffineurs établis sur notre sol national une protection qui leur permettrait :

1°) de récupérer les dépenses faites pour le transport des pertes. Le prix des frets est très variable ; on peut néanmoins tabler sur une moyenne de 27 shillings 6 par tonne entre l'Amérique et la France (assurance comprise). Au taux de 124 francs pour une livre et en y ajoutant 5 francs pour la manutention, on obtient ainsi le chiffre de 176 francs par tonne.

2°) de rémunérer et amortir les capitaux de premier établissement. Il entre là, évidemment, un élément d'appréciation assez arbitraire. Nous proposerions d'adopter un taux de 10 0/0 du capital immobilisé ce qui permettrait de l'amortir en 15 ans tout en versant 6 0/0 à la partie non amortie. Un amortissement rapide est d'ailleurs justifié par l'éventualité, dans un avenir assez rapproché, d'utiliser des pétroles de synthèse ou des carburants de remplacement. Ceci étant admis, il devient facile de calculer la protection à accorder au raffinage sous la forme d'une différence entre le tarif douanier des produits du pétrole à l'entrée du territoire pour la consommation directe et celui qui sera appliqué à la sortie des raffineries exercées.

Prenons d'abord le cas d'une usine faisant les opérations de « topping et cracking ». De ces deux opérations, l'une, le cracking, est un peu plus onéreuse que l'autre et

c'est sur elle que nous allons nous baser pour déterminer la protection des produits blancs fournis par le raffinage national.

Une usine de cracking capable de traiter annuellement 100.000 tonnes de résidus provenant du topping coûterait 35 millions environ et fournirait en moyenne 600.000 hectolitres de produits blancs, 46.000 tonnes de résidus combustibles et 9.000 tonnes de pertes.

La protection totale à lui accorder d'après ce qui a été dit ci-dessus serait :

10 0/0 du prix de l'usine	3.500.000
9.000 tonnes de pertes à 176 frs	1.584.000
Total	5.084.000

Nous la ferons porter uniquement sur les produits blancs. Il y a en effet intérêt à inciter les raffineurs à pousser le plus loin possible leurs opérations. Dès lors la protection par hectolitre d'essence et raffinés serait de : $\frac{5.084.000}{600.000}$ soit 8 fr. 50. Comme nous avons proposé plus haut un droit de 47 francs à l'entrée pour la consommation directe, le tarif à la sortie des usines exercées serait de 47 — 8,50 = 38 fr. 50.

Passons maintenant à la protection du raffinage intégral. Une usine capable de traiter annuellement 100.000 tonnes de résidus provenant du topping coûterait environ 80 millions et donnerait 25.000 tonnes d'huiles de graissage, 1.800 tonnes de paraffine et 69.000 tonnes de résidus et brais avec 4.200 tonnes de pertes. Sa protection totale devrait être de :

10 0/0 du capital	8.000.000
4.200 tonnes de pertes à 176 fr.	739.200
Total	8.739.000

Répartie sur les 26.800 tonnes d'huiles et paraffine, elle correspond à une protection de 33 fr. au quintal qu'il conviendrait de déduire du tarif de droit commun à l'entrée du territoire.

Notre tarif se présenterait donc finalement de la manière suivante :

	A l'entrée du territoire	A la sortie des usines exercées	Différence. Protection du raffinage
essences et raffinés	47	38.50	8.50
huiles de graissage	79	46	33
résidus	4	4	»
paraffine	200	167	33

Bien entendu, les droits intérieurs déterminés plus haut pour le tarif à l'entrée du territoire seraient également applicables à la sortie des raffineries.

Il entre évidemment une certaine part d'appréciation arbitraire dans les bases que nous avons adoptées pour déterminer la protection du raffinage, mais, ainsi que nous l'avons déjà dit, il n'est pas possible de faire autrement. Le principal effet de notre tarif à la sortie des usines exercées serait de doubler la protection actuelle du raffinage des produits blancs : 8,50 au lieu de 4,25. Il faut en effet pousser à la construction d'usines de cracking qui n'existent pas encore en France. Elles permettront seules de faire varier à notre gré le rendement des huiles brutes en résidus combustibles nécessaires à l'industrie et à la Marine et en pro-

duit blancs nécessaires à l'armée en cas de guerre. Les usines de cracking seraient à cet égard plus intéressantes pour la Défense Nationale que les usines de raffinage intégral destinées à fournir les huiles de graissage et la paraffine dont nous avons un besoin moins urgent (gros rendement de Pechelbronn en produits lourds, emploi des huiles végétales coloniales et des corps gras animaux...).

Telle est dans son ensemble la réforme que nous proposerions d'appliquer au régime douanier et fiscal du pétrole. Le rapide exposé que nous avons fait de cette question suffit à montrer combien il est facile de procéder à un aménagement de ce tarif pour qu'il puisse servir les buts les plus élevés de l'intérêt national.

6.— La participation nationale à la production étrangère

Quand un pays ne possède pas sur son sol des richesses pétrolifères suffisantes pour ses besoins du temps de paix et du temps de guerre — ce qui est le cas de toutes les grandes nations en dehors des Etats-Unis et de la Russie — il est évident qu'il a le plus grand intérêt, au point de vue économique, comme pour sa défense nationale, à acquérir le contrôle de la production de gisements étrangers. Il ne suffit pas pour cela que ses nationaux détiennent une partie importante du capital des entreprises étrangères : les Français sont propriétaires d'un nombre considérable d'actions de la Royal-Dutch, de la Shell, de la Mexican Eagle et n'ont cependant aucune influence sur leur direction. Il faudra que les capitaux ainsi engagés à l'étranger soient concentrés entre les mains d'une société ou d'un groupement national ayant si possible la majorité du capital social de l'entreprise

de production. Il faudra en outre, que ces participations soient multipliées dans des Etats différents, dont un certain nombre au moins pourront, en temps de guerre, être maintenus dans une position de bienveillante neutralité.

Cette recherche du contrôle des richesses pétrolifères mondiales a dépassé le cadre des simples rivalités commerciales. Elle touche à la vie même des nations et successivement tous les Etats sont intervenus pour diriger et soutenir leurs nationaux en leur apportant le concours de moyens financiers, diplomatiques et même militaires.

Avant la guerre, l'Angleterre et l'Allemagne seules avaient compris la nécessité d'assurer leur ravitaillement en pétrole aux sources étrangères. En Allemagne, l'Etat n'était intervenu que diplomatiquement pour soutenir l'expansion de ses nationaux ; c'était la « Deutsche Bank » aidée de la « Disconto Gesellschaft » qui avait apporté le gros appui financier en se mettant à la tête du mouvement qui devait aboutir à la création d'un véritable trust, l'« Europäische Petroleum Union » maître de nombreuses sources de production en Russie, Roumanie et Galicie, mais ruiné par la guerre.

Tout au contraire, le gouvernement britannique, le premier à avoir appliqué une politique complète et hardie du pétrole, n'a pas hésité, en outre de son action diplomatique, à engager ses propres finances dans de puissantes sociétés comme l'« Anglo-Persian C^o » et la « Burmah oil C^o », destinées l'une et l'autre à être ses instruments commerciaux pour une œuvre nationale. C'est à la hardiesse et à la continuité de sa politique du pétrole que l'Angleterre doit d'avoir actuellement le contrôle de gisements pétrolifères dans le monde entier — même aux Etats-Unis —

alors qu'il y a 20 ans, elle n'en possédait pas un seul sur les territoires placés sous l'influence certaine de la Couronne.

A l'heure où l'on parle en France de l'intervention financière de l'Etat dans les affaires de pétrole, il n'est pas sans intérêt d'examiner les modalités selon lesquelles le gouvernement britannique s'est assuré en 1914 le contrôle effectif de l'Anglo-Persian, créée depuis 1909. La convention signée le 20 mai 1914 entre la Compagnie et l'Etat anglais (représenté par le Trésor et l'Amirauté) prévoyait que le capital social de 2 millions de livres dont 1.999.000 émis serait porté à 4 millions de livres, entièrement émis, l'Etat souscrivant les 2.001.000 actions de 1 livre supplémentaires. L'Etat acquérait ainsi, au sein de la Compagnie, la majorité qu'il conserva par la suite malgré les augmentations de capital social (24 millions de livres actuellement). Le but recherché par le gouvernement britannique n'était pas dissimulé : assurer la mise en valeur des concessions de Perse et le développement d'une société capable de ravitailler la flotte en fuel-oil pour les chaudières. Le memorandum rédigé par l'Amirauté pour le Parlement en 1914 déclarait en effet : « Il est essentiel que « les gisements sur lesquels le gouvernement a un contrôle « reçoivent un développement tel qu'en cas d'urgence ils « puissent suppléer rapidement aux défaillances qui se pro- « duiraient dans d'autres sources de ravitaillement... »

« Il est indispensable pour nos intérêts navals d'assurer « l'existence d'une importante Compagnie pétrolifère anglai- « se ayant un contrôle indépendant de gisements considéra- « bles de pétrole et liée au gouvernement par des obligations « financières et contractuelles. »

La Convention prévoit pour la Compagnie l'obligation d'assurer activement l'exploitation des gisements de Perse

et de passer avec l'Amirauté un contrat — resté secret — pour le ravitaillement de la flotte. Tous ses directeurs devront être sujets britanniques ; elle devra maintenir son siège social en Angleterre et rester indépendante, toute entrée dans un trust ou cartel lui étant interdite. En dehors de ses droits ordinaires comme porteur d'actions, le gouvernement britannique n'a pas voulu intervenir directement dans l'administration de la Société. Il s'est borné à se réserver, d'une part, un droit de visite des établissements et de contrôle des comptes et, d'autre part, une représentation spéciale auprès du Conseil d'administration au moyen de 2 commissaires nommés respectivement par le Trésor et par l'Amirauté et qui possèdent uniquement un droit de veto sous réserve d'appel au gouvernement lui-même.

Le Memorandum de 1914 de l'Amirauté précise que ces 2 Commissaires pourront ainsi protéger les intérêts de l'Etat « avec le minimum d'intervention dans la conduite des affaires ordinaires de la compagnie » qui a d'ailleurs reçu « l'assurance que le droit de veto respectera ses intérêts financiers et commerciaux et ne sera exercé que pour des questions de politique générale ».

La formule adoptée par le gouvernement britannique est extrêmement souple. Suffisamment protégé par le droit de veto des commissaires, par la majorité des voix aux Assemblées générales et par le contrat avec l'Amirauté, l'Etat anglais a voulu laisser à l'Anglo-Persian une libre vie commerciale à l'intérieur des directives générales de la politique de l'Empire Britannique.

L'œuvre a été couronnée de succès et l'Amirauté tient toujours jalousement à conserver sa part de l'Anglo-Persian

malgré les propositions pressantes de cession de ses actions qui lui ont été adressées au cours de ces dernières années.

La guerre a fait comprendre à toutes les nations la nécessité d'une politique du pétrole que seules, nous l'avons dit, l'Angleterre et l'Allemagne avaient eu la clairvoyance d'appliquer avant 1914. L'année 1920, en particulier, a été marquée par les incidents d'une âpre convoitise des grandes nations sur les gisements mondiaux encore disponibles, entre autres ceux provenant de la liquidation des intérêts allemands.

Même les Etats-Unis dont le seul souci avant la guerre était de trouver des débouchés de vente et qui produisent les 2/3 du pétrole mondial, ont craint ou feint de craindre de voir s'épuiser leurs gisements nationaux. Et on a vu le gouvernement fédéral, qui, à deux reprises, avait poursuivi la dissolution du trust de la « Standard oil » (1892 et 1911), entrer dans la voie de le soutenir résolument à l'étranger et de le considérer presque comme son représentant pour le partage des richesses pétrolifères mondiales (affaire de la concession des gisements de Djambi par la Hollande au trust Royal Dutch-Shell, revision de la Convention de San Remo de 1920 pour faire accorder à la Standard-oil une participation aux pétroles de Mossoul).

D'un autre côté, en face de ce déchaînement d'appétits pour le pétrole, on a vu les pays producteurs s'inquiéter de la main-mise des étrangers sur leurs richesses et se préoccuper de conserver pour eux le bénéfice des produits naturels de leur sol. Presque tous ont procédé à la nationalisation de leurs gisements pétrolifères et ont réglementé la possibilité pour les étrangers d'obtenir des concessions : le Mexique a réservé ses concessions aux sociétés mexicaines ou aux

sociétés étrangères satisfaisant à certaines obligations, à l'exclusion de tout Etat étranger (lois de 1917 et 1925) ; la Roumanie n'admet l'exploitation de son sous-sol que par des sociétés dont le capital est pour 60 0/0 au moins entre des mains de nationaux (loi de 1924) ; la Pologne exige que toutes les sociétés productrices soient constituées selon sa loi nationale (loi de 1920) ; en République Argentine, une loi récente vient de réserver à l'Etat l'exploitation de tous les gisements pétroliers.

Une telle situation n'est pas sans compliquer singulièrement la tâche à accomplir par les pays, comme le nôtre, tard venus dans la lutte pour le pétrole. Pour la France, la difficulté était encore accrue du fait de la situation financière laissée par la guerre et de la dépréciation de notre monnaie qui permettaient mal d'exporter des capitaux importants pour participer à des entreprises de pétrole à long terme, toujours aléatoires et dont l'épargne française avait eu si souvent à se plaindre. Un gros effort fut cependant fait pour reprendre la plus grande partie possible des intérêts allemands engagés en Pologne et Roumanie. Avec l'aide diplomatique du gouvernement et en constituant des omniums, les capitalistes français ont pu arriver à s'assurer un contrôle assez effectif d'environ la 1/2 de la production polonaise (soit 400 à 450.000 t. par an) et le 1/9^e de la production roumaine (soit 350 à 400.000 t. par an). C'est appréciable, mais il ne faut cependant pas en exagérer l'importance. En temps de paix, ces pétroles sont attirés vers d'autres pays que le nôtre et ils ne sont entrés que pour 100.000 tonnes dans notre consommation de 1926 ; en temps de guerre, nous aurions de très gros risques d'être coupés de ces 2 sources de ravitaillement.

Aussi, à partir de 1922, le gouvernement chercha-t-il à provoquer la constitution d'une société indépendante et spécifiquement française qui s'efforcerait d'acquérir ou de contrôler des gisements pétrolifères non seulement dans le Proche Orient (Roumanie, Caucase, Levant) mais aussi et surtout en Amérique du Sud dont les pays producteurs offrent de vastes perspectives d'avenir et avec laquelle les communications seront conservées plus sûrement au cours d'hostilités.

Les efforts du gouvernement n'aboutirent d'abord à aucun résultat. Les financiers les plus avertis estimaient qu'il ne serait possible d'obtenir le concours des banques et des sociétés et de forcer la confiance du public que si l'Etat manifestait son appui déclaré sous la forme d'un concours financier appréciable (souscription de capital, garantie d'intérêt,...) que précisément le gouvernement ne désirait pas accorder. Une occasion se présenta cependant de créer l'organisme que l'Etat estimait nécessaire à la nation : ce fut la levée des actions de la part française dans la Turkish Petroleum Co.

La Turkish Petroleum, fondée en 1912, avait réuni les différents prétendants à la concession des gisements de Mossoul ; son capital devait comporter la participation de la Deutsche Bank (25 0/0), de la Royal Dutch-Shell (25 0/0) et de l'Anglo-Persian (50 0/0). Le pacte de San Remo avait transféré à la France les 25 0/0 de la Deutsche Bank et des négociations ultérieures avaient amené la participation de la Standard oil (25 0/0 pris sur la part de l'Anglo-Persian). En 1923, le gouvernement annonça son intention de confier la participation française à la Turkish Petroleum au groupe qui se constituerait par la coopé-

ration des grandes banques et des diverses sociétés pétrolières. Le 28 mars 1924, la « *Compagnie française des Pétroles* » était constituée au capital de 25 millions, porté actuellement à 75 millions pour suivre l'augmentation de capital de la Turkish Petroleum qui a atteint 2 millions de livres. Elle groupe les principales banques d'affaires et sociétés pétrolières, y compris les filiales françaises des trusts.

L'objet de la Société est largement prévu : tout ce qui est relatif à l'industrie et au commerce du pétrole. En particulier, elle s'occupera de l'exploitation et de la mise en valeur de gisements étrangers et c'est là le principal motif de sa constitution : la compagnie ne s'est formée qu'en raison du fait que le gouvernement lui a transféré le droit de participer pour 25 0/0 au capital de la Turkish Petroleum. Ses statuts comportent cependant une grave réserve à son activité : « elle ne fera pas en France d'opérations directes ou indirectes de distribution avec des produits autres que ceux de sa propre production ». Cette réserve est destinée à garantir contre une extension trop considérable de la Société les importateurs dont les capitaux ont contribué à la former ; elle lui interdit même des achats de pétrole à des tiers producteurs pour parer à des irrégularités de sa production, pour satisfaire à un contrat malgré un incident...

En contrepartie du transfert de ses droits, le gouvernement a exigé une double garantie :

1°) *Caractère national de la Compagnie.* — Tous les membres du Conseil d'administration doivent être français et agréés par l'Etat. L'Etat n'ayant souscrit aucune part du capital, le caractère national des décisions de l'assemblée générale des actionnaires a été assuré par la création de 2 catégories d'actions. Les actions A nominatives ne peuvent

appartenir qu'à des Français ou à des sociétés fondées sous le régime français et ayant un conseil composé en majorité de français (les filiales des trusts satisfont à ces conditions) : leur cession exige l'agrément du Conseil de la Compagnie ; elles donnent 20 voix aux assemblées. Les actions B suivent les règles de droit commun et ne donnent qu'une voix. Les statuts ayant fixé le nombre des actions B à 95 0/0 au maximum du total des actions émises, on voit que les actions A ont une majorité assurée.

Ces garanties de nationalité ont paru suffisantes à l'Etat ; il n'est pas interdit statutairement à la Compagnie Française des Pétroles, comme à l'Anglo-Persian, de se fondre ou de s'entendre avec une autre société française ou étrangère.

2°) *Intervention de l'Etat dans la Direction de la Compagnie.* — L'Etat est représenté par 2 Commissaires, délégués respectivement par les Ministres des Finances et du Commerce. Ces commissaires, sans rôle exécutif, ne jouissent pas à beaucoup près des pouvoirs de veto absolu que le gouvernement britannique a pu s'arroger sur l'Anglo-Persian.

Tout d'abord, à la Compagnie Française des Pétroles, l'intervention de l'Etat est limitée statutairement à un certain nombre de questions : dissolution de la Compagnie, fusion avec une autre société, conventions autres que les accords commerciaux courants avec les autres sociétés, cession ou abandon des droits et des biens venant de l'Etat, application des statuts en ce qui concerne les actions A et B, nationalité des administrateurs,... Ceci est naturel : il est préférable que l'Etat ne s'immisce pas dans la gestion purement financière ou commerciale de la société. Ce qui est plus grave c'est que l'Etat ne jouit pas d'un véritable droit de veto sur les questions énumérées, mais seulement d'un droit de sus-

pension des décisions du Conseil : si l'accord ne se fait pas entre la Compagnie et le Gouvernement dans un court délai, l'affaire doit être soumise à l'arbitrage du vice-président du Conseil d'Etat (art. 30 des statuts).

On pourrait donc voir se produire le fait suivant : la Compagnie, pour des raisons parfaitement valables au point de vue commercial, déciderait par exemple de pratiquer une entente étroite avec un trust étranger ou d'affermier des gisements acquis grâce à l'Etat ; ce dernier s'y opposerait pour des raisons de pure politique extérieure, comme il aurait pu en exister en 1920 lors des difficultés créées par le pacte de San Remo. La question serait donc soumise à l'arbitrage du vice-président du Conseil d'Etat. Comment ce haut-fonctionnaire de l'ordre judiciaire pourrait-il se prononcer entre 2 solutions qui n'ont pas de commune mesure en justice : l'intérêt politique de l'Etat et l'intérêt pécuniaire d'une société commerciale — alors que l'Etat en admettant le principe même de l'arbitrage a admis évidemment du même coup que l'un ne devait pas l'emporter toujours sur l'autre ? Ce sont là des questions dans lesquelles il ne devrait pas y avoir place pour l'arbitrage, mais bien pour un acte d'autorité. Nous trouvons regrettable que, lors de la constitution de la Compagnie Française des Pétroles, ni l'influence que l'Etat pouvait avoir du fait de ses apports, ni la confiance des fondateurs en la sagesse de son intervention n'aient été assez puissantes pour faire reconnaître à cet Etat un droit d'autorité auquel l'Anglo-Persian s'est soumise sans avoir à en souffrir.

Quoiqu'il en soit, la Compagnie Française des Pétroles a procédé depuis 1924 aux opérations suivantes :

- 1) Versement des sommes appelées sur les actions de

la Turkish Petroleum qui lui ont été attribuées. La Turkish Petroleum a commencé ses forages en 1927.

2) participation d'un tiers (9 millions 1/2) dans un groupe de recherches de pétrole en Colombie.

3) recherches de pétrole en France (Ariège et Hte-Garonne) sans beaucoup d'insistance et sans résultat d'ailleurs.

Ce bref exposé de ce que la France a gagné depuis la fin de la guerre dans le partage des richesses mondiales de pétrole montre que, sans aucun doute, quelque chose a été fait, mais aussi que nous ne sommes pas arrivés à des résultats décisifs : participations en Roumanie et Pologne sans grand intérêt au point de vue de notre sécurité nationale ; participation d'un 1/4 à la Turkish Petroleum, obtenue en raison des conditions du Traité de Versailles, mais ne nous donnant aucune indépendance puisque la Turkish Petroleum est dirigée par l'Anglo-Persian et située en territoire soumis à l'allégeance britannique ; participation d'un 1/3 dans un groupe opérant en Colombie, sans cependant que nous ayons pu prendre la moindre place bien à nous dans le développement formidable des gisements de l'Amérique du Sud où tant de Sociétés anglo-saxonnes se sont installées.

La Compagnie Française des Pétroles, créée déjà depuis 3 ans, est-elle destinée à modifier cette situation et, après des débuts modestes et prudents, à acquérir une grosse situation dans le monde de la production ? Nous ne le croyons pas. La Société ne dispose pas, après le versement de sa participation aux pétroles de Mossoul, de capitaux suffisants pour s'assurer le contrôle exclusif d'un gisement étranger. Elle a été constituée sans enthousiasme, par la réunion d'un nombre considérable de banques et de sociétés pétro-

lières dont aucune n'y a engagé des sommes considérables : en l'absence de l'Etat qui s'est dépouillé à bon marché de ses droits en faveur de la Société, il ne semble pas qu'il puisse s'y développer une volonté ferme et agissante en vue d'un programme hardi de prospections à l'étranger. Enfin, ainsi que nous l'avons fait observer, l'activité de la société est singulièrement limitée, en droit, par la clause statutaire qui lui interdit d'opérer en France sur d'autres pétroles que ceux de sa propre production.

Nous pensons qu'il serait nécessaire que l'Etat intervienne d'une façon plus active dans ce champ d'activité de nos sociétés pétrolières, quitte à y associer les finances publiques, et c'est ce que nous exposerons pour terminer la présente étude.

Nous allons cependant citer encore l'exemple de l'Italie, pays situé dans une situation analogue à la nôtre au point de vue pétrole et qui n'a pas craint de constituer récemment une société à forte participation d'Etat pour servir sa politique nationale.

La Société anonyme commerciale « *Azienda Generali Italiana Petrolii* (A. G. I. P.) » a été fondée en avril 1926 au capital de 100 Millions de liras porté à 140 Millions en Février 1927. L'Etat a souscrit directement 60 Millions à la fondation, en outre de la participation importante de chacun des 2 organismes d'Etat « Institut national d'assurances » et « Caisse nationale pour les assurances sociales ». L'A. G. I. P. fonctionne commercialement sans monopole ni privilège, mais l'Etat propriétaire de la majorité des actions, a ses représentants au Conseil d'administration. L'objet de l'A. G. I. P. a été défini avec la plus large étendue : « toute activité relative à l'industrie et au commerce du pétrole » ; la société

exerce même certaines attributions dévolues en France à l'office des combustibles liquides : recherche de gisements sur le sol national pour le compte de l'Etat, études relatives aux carburants nationaux et aux pétroles de synthèse. Mais son activité s'est particulièrement manifestée pour exploiter les avantages que l'Italie a pu obtenir diplomatiquement en Albanie et Roumanie. Au cours de négociations relatives à un accord politique de grande portée, le gouvernement italien s'est fait octroyer, le 17 janvier 1927, par la Roumanie la concession de 400 hectares de terrain pétrolifères, en opposition, semble-t-il, avec la loi minière roumaine de 1924. L'A. G. I. P. a été chargée d'assurer leur exploitation et, à cet effet, a acquis le contrôle de 3 sociétés roumaines: « Prahova » pour l'extraction, « Petrolul Bucuresti » pour le raffinage et « Atlas Petrol » pour le transport et le commerce.

Il n'est pas possible de juger encore l'importance de la production des gisements roumains concédés, pas plus que la valeur de la gestion de l'A. G. I. P.

Néanmoins, on y verra dès maintenant les heureux effets que peut produire l'alliance de l'Etat avec des Sociétés commerciales pour obtenir, puis exploiter des sources de ravitaillement à l'étranger.

7.— L'importation et le commerce du pétrole

Avant la guerre, l'importation et le commerce du pétrole, absolument libres, étaient entre les mains de 10 maisons françaises constituées en cartel.

A la mobilisation, l'Etat s'assura les quantités de pétrole dont il avait besoin par voie de réquisition. Mais c'était là un régime bon pour les premiers jours de guerre et qui dut prendre fin au bout d'un mois pour être remplacé par un système de ravitaillement régulier susceptible de parer à

tous les besoins du pays. Le 6 septembre 1914 le gouvernement remplaçait le système de la réquisition par celui « des contrats » : les importateurs reprenaient leur liberté d'action et l'entière disposition de tous leurs approvisionnements et installations, mais s'engageaient à pourvoir à tous les besoins des armées et du pays, avec priorité pour les commandes de l'administration de la guerre. Ils devaient en outre, avoir toujours un certain stock d'avance (22.000, puis 40.000 tonnes).

Ce régime fonctionna tant bien que mal jusqu'en 1916 où, en raison de l'augmentation des besoins (920.000 t. en 1916 contre 476.000 t. en 1914) et des difficultés de transport dues à la guerre sous-marine, le ravitaillement en pétrole commença à donner les plus vives inquiétudes. La situation empira encore en 1917 et, le 4 décembre 1917, la « Chambre Syndicale du pétrole » réclamait l'intervention des pouvoirs publics. Des accords furent conclus entre les gouvernements alliés pour le ravitaillement des belligérants européens ; à la suite d'accords de Décembre 1917, on constitua à cet effet des organismes spéciaux l'« Interallied Petroleum Conference » et son agent d'exécution le « Petroleum Executive ». Pour s'incorporer dans ces organismes en centralisant tous les besoins de la nation, le gouvernement institua le 29 Mars 1918 le monopole de l'importation du pétrole en France, sans texte législatif, en vertu des pouvoirs spéciaux qui lui avaient été dévolus pour assurer le ravitaillement du pays pendant la guerre.

Pour faire fonctionner ce monopole l'Etat créa, d'une part, un organisme administratif chargé de l'achat et de l'importation, le « Commissariat général aux pétroles et essences » et détermina, d'autre part, la réunion des 10 impor-

tateurs en un Consortium auquel l'Etat livrait les produits importés et qui en assurait la répartition entre ses membres.

Aux termes de l'accord intervenu entre l'Etat et le Consortium, constitué en société anonyme au capital de 30 Millions, ce dernier prenait livraison de la marchandise à son arrivée dans les eaux françaises, remboursait à l'Etat le prix d'achat, le fret et les assurances, réglait lui-même les frais de déchargement et d'entrepôt et revendait les pétroles et essences à ses adhérents à un prix fixé par l'Etat. Le prix de revente tenait compte des dépenses propres du Consortium (frais généraux, intérêt du capital à 6 0/0,...) auxquelles s'ajoutait une certaine majoration susceptible de constituer un fonds de réserve destiné à être remis à l'Etat, après liquidation, pour être employé à l'amélioration des conditions générales de l'industrie pétrolière française. Le pétrole acquis par le consortium était réparti entre ses membres proportionnellement à leur part du capital social ; le commerce de distribution à l'intérieur du pays restait entièrement libre.

Le régime du monopole de l'importation avec répartition par l'intermédiaire du consortium et liberté intérieure complète avait été établi uniquement comme régime de guerre, sans aucun but économique ou fiscal. Il a donné des résultats satisfaisants en raison des circonstances particulières dans lesquelles il a eu à s'exercer, mais il est absolument impossible d'en tirer un enseignement certain quant à la valeur économique de la gestion de l'Etat en cette matière.

Le monopole, né d'un acte du gouvernement, devait cependant, soit disparaître 6 mois après la signature du traité de paix pour un retour pur et simple au régime de

1914, soit être maintenu ou être remplacé par un autre régime en vertu d'un texte législatif nouveau.

Personne n'a pensé qu'il était possible de revenir à la liberté complète de 1914 ; d'autre part, un projet de loi déposé le 17 juin 1919 pour consolider le régime du monopole de l'importation était devenu caduc à la fin de la législature de la guerre sans avoir été discuté. Dans ces conditions, des lois successives prorogèrent le régime de guerre jusqu'au 1^{er} juillet 1921, puis soumièrent le pétrole, en attendant le vote d'une loi définitive, à un « régime provisoire » qui dura près de quatre ans (1^{er} juillet 1921 au 10 janvier 1925).

Ce régime provisoire (lois du 30 avril, 9 juillet et 31 décembre 1921 et décret du 7 mai 1921) comportait le retour à la liberté du commerce sous les conditions suivantes :

a) obtention d'une « licence d'importation » pour toutes les quantités de pétrole introduites.

b) stockage permanent par chaque importateur d'un approvisionnement correspondant au 1/4 de son importation annuelle.

De plus, pour permettre à l'Etat de liquider les stocks de pétrole qu'il détenait encore après dissolution du consortium, les importateurs étaient tenus de lui acheter des quantités égales à la moitié de leurs mises à la consommation.

Ces stocks furent liquidés au prix courant du marché libre ; la baisse survenue dans les prix à partir de 1921 risquant cependant d'absorber tout le reliquat du compte du consortium et même de mettre l'Etat en perte, la loi du 9 juillet 1921 institua sur les pétroles importés une « surtaxe temporaire de péréquation » destinée à compenser la baisse des prix supportée par les stocks de l'Etat. Nous savons que cette surtaxe vécut jusqu'à la loi du 28 février

1923 qui la transforma en taxe permanente au profit du service des alcools.

Le « régime définitif » ne fut réglé que par la loi du 10 janvier 1925 (projet de loi du 12 avril 1921 avec de nombreuses modifications apportées par le Parlement), qui porte bien improprement, le titre de loi sur le « régime intérieur » du pétrole puisqu'elle se rapporte principalement au régime de l'importation.

Le Parlement n'ayant pas pris en considération les diverses propositions de monopole qui lui avaient soumises et que nous examinerons plus tard, le régime de la loi de 1925 est un régime de liberté. Les licences spéciales d'importation même sont supprimées et les importateurs ne sont plus astreints qu'à obtenir une autorisation générale qui ne peut leur être refusée à condition qu'ils souscrivent l'engagement de se conformer aux dispositions suivantes édictées par la loi :

a) observer pour la fourniture du pétrole aux services publics les règles de priorité qui pourront, en cas de nécessité, leur être imposées par Décret ;

b) entretenir pour chaque produit un stock au moins égal au 1/4 des quantités déclarées à la consommation intérieure pendant les 12 mois précédents.

Ce régime a pu être qualifié de « liberté conditionnelle » à raison des obligations qui pèsent sur les importateurs et qui ont évidemment un but de sûreté nationale. Ces obligations comportent-elles cependant une véritable atteinte à la liberté et ont-elles une efficacité considérable ? Il est facile de voir que non.

Le fait de pouvoir, par décret, astreindre les importateurs à ravitailler les services publics par priorité est cer-

tainement une bonne chose. Mais, néanmoins, il faut bien constater que l'Etat est déjà très fortement armé par d'autres moyens : droit de réquisition du temps de paix et du temps de guerre, possibilité d'obtenir des régimes contractuels sous la simple menace de réquisition, pouvoirs généraux obligatoirement accordés au gouvernement en temps de guerre, facilité d'obtenir des pouvoirs spéciaux du Parlement...., de sorte que cette obligation, appelée à intervenir exceptionnellement et en temps de crise, apparaît bien comme une arme supplémentaire, bonne certainement, sans être indispensable.

Nous verrons, de même, plus loin que le stockage ne constitue pas pour les importateurs une charge bien lourde susceptible de les amener à entretenir des approvisionnements beaucoup plus considérables que sous un régime de liberté complète.

La loi du 10 janvier 1925 n'a accordé au gouvernement aucun pouvoir en ce qui concerne la fixation du prix du pétrole, mais néanmoins l'a chargé d'un certain contrôle : les prix de vente de l'essence doivent obligatoirement être affichés et faire l'objet de relevés et de statistiques préfectorales mensuelles. Ceci pourra permettre au gouvernement d'exercer une pression morale en cas d'élévation excessive des prix ou même d'appliquer l'article 419 du Code Pénal. Mais en fait c'est une arme bien faible.

En Italie, la lutte éventuelle contre la cherté du prix du pétrole a été confiée à l'A. G. I. P. véritable société de commerce, qui sous la haute direction de l'Etat sera utilisée pour concurrencer les autres sociétés pétrolières et coopérer ainsi à la formation d'un juste prix. Son action dans ce domaine s'est manifestée assez rapidement : forte du contingent de

pétrole brut qu'elle peut se procurer en Europe Orientale, l'A. G. I. P. a pris le contrôle de l'ancienne raffinerie autrichienne de Fiume et, pour constituer sa section commerciale, a absorbé la « Societate Nazionale d'Olii Minerali ». Il y a là un essai particulièrement intéressant de concurrence de sociétés absolument commerciales par une société dont le capital appartient en majeure partie à l'Etat et qui allie des fins d'intérêt public à une organisation commerciale.

En France, sous le régime de liberté actuel, la physiologie de notre marché d'importation et de distribution intérieure s'est assez profondément modifiée depuis la guerre par suite de l'installation des trois grands trusts qui ont fondé sur notre sol des filiales constituées selon la loi française et dont ils détiennent la majorité du capital : « Standard Franco-Américaine » (Standard Oil) en 1920, « Société Maritime des Pétroles » (Royal Dutch) en 1919, « Société Générale des Huiles de Pétrole » (Anglo-Persian) en 1921. Ces filiales des trusts, disposant de capitaux considérables et d'une organisation commerciale excellente, se sont livrées à une lutte de prix très vive pour conquérir la clientèle française. Cette concurrence a été particulièrement âpre en 1923 et 1924 au point que ces sociétés vendaient l'essence de tourisme à perte. En 1925, il en est résulté une certaine lassitude et tous les importateurs ont conclu un accord général pour contingenter leurs ventes. Cet accord a duré deux ans et le début de 1927 a vu se déclencher une nouvelle lutte de prix, suivie d'ailleurs au bout de quelques mois d'un nouvel accord.

Les filiales des trusts ont, par ailleurs, profité de ces circonstances, assez dures aux importateurs français dont les capitaux ne sont pas aussi considérables que les leurs,

pour s'assurer le contrôle de certaines maisons françaises ou même pour les absorber. La « Compagnie Générale des pétroles », la « Petroléenne », « Jupiter », « Paix et Cie », « Lesieur et ses fils » ont perdu leur indépendance.

Cette situation n'a pas été sans émouvoir de nombreux esprits qui ont craint de voir les trusts rester maîtres de notre marché après avoir supprimé toute indépendance aux maisons françaises. C'est en partant de ce danger qu'on a justifié en grande partie les derniers projets de monopole que nous discuterons en détail plus loin.

8.— La constitution d'approvisionnements sur le sol national

Quand un pays ne possède pas de sources de pétrole sur son propre sol, il court le gros risque de voir son ravitaillement compromis en cas de crise diplomatique ou de guerre, soit que les pays producteurs lui ferment leurs frontières, soit que ses voies de communication soient coupées. Aussi devait-on naturellement penser à constituer sur notre sol national des approvisionnements suffisants pour vivre sans importations pendant un certain temps. Il y a là une solution partielle du problème du pétrole qu'on a pu préconiser en demandant la constitution en France de véritables « gisements artificiels » de combustibles liquides. Mais il faut bien dire que c'est une solution paresseuse et onéreuse : paresseuse en ce sens qu'elle est d'application facile et qu'elle dispense des efforts nécessaires pour contrôler des gisements étrangers bien situés, pour faire renaître le raffinage, pour rechercher des pétroles de synthèse et produits de remplacement, onéreuse du fait qu'elle entraîne l'immobilisation de capitaux considérables, économiquement im-

productifs et dont la charge retombera toujours soit sur le contribuable, soit sur le consommateur de pétrole.

Un seul des services de l'Etat est entré dans la voie de procéder par lui-même à la *constitution de véritables approvisionnements d'Etat*. C'est la *Marine* pour les combustibles liquides nécessaires à la Flotte (fuel-oil pour les chaudières, gas-oil pour les moteurs Diesel). Le Ministre de la Marine a déposé, le 7 avril 1925, un projet de loi n° 1537 qui met en évidence la disproportion flagrante entre les quantités totales de résidus combustibles stockées en permanence par le commerce (100.000 tonnes en moyenne) et les besoins de la Flotte en temps de guerre (150.000 tonnes par mois en 1928, 330.000 tonnes par mois dans une quinzaine d'années). En conséquence, il demande à construire et à remplir, avant 1938, pour les seuls besoins de la Marine les 1.654.000 tonnes de réservoirs à combustibles liquides qui seront nécessaires à cette époque pour une guerre de 9 mois. Ce programme conduirait à une dépense totale de 1 milliard 1/2 (réservoirs et pétrole). Ce chiffre suffit à montrer que l'Etat ne devrait pas hésiter à engager quelques dizaines, nous dirions même quelques centaines de millions pour assurer l'exécution d'une partie quelconque d'un programme inspiré par une politique nationale du pétrole et qui pourrait nous soulager d'obligations aussi lourdes que celles d'immobiliser des sommes énormes dans des stocks improductifs.

En fait, le projet de loi déposé par la Marine depuis plus de deux ans et 1/2 n'a même pas été rapporté, mais cependant la constitution des approvisionnements a commencé au moyen de crédits annuels accordés par les lois

de Finances et il est certain qu'au moins une partie importante de ce programme de stockage sera réalisée.

En dehors de cette politique particulière à un Département ministériel, la *loi du 10 janvier 1925* a, nous le savons, imposé à *tous les importateurs de produits du pétrole, l'obligation d'entretenir un stock* correspondant au $\frac{1}{4}$ des quantités mises à la consommation intérieure pendant les 12 mois précédents. Cette obligation s'applique à tous les produits liquides : essences et raffinés, résidus combustibles (fuel-oil et gas-oil) et huiles de graissage. On en a conclu et on a répété bien souvent que la loi du 10 janvier avait consacré une « politique de stockage » dont les frais étaient supportés finalement par le consommateur de pétrole. Ce n'est pas très exact.

En effet, pour ce qui concerne tout d'abord les résidus combustibles et les huiles de graissage, la loi du 10 janvier 1925 est complètement inopérante. Une partie importante de ces produits est délivrée aux navires de commerce dans les ports sans traverser la douane, sans être qualifiée de « mise à la consommation intérieure » et sans, par conséquent, entrer en ligne de compte pour le calcul du quantum de 3 mois fixé par la loi. Ce calcul est basé sur des chiffres très inférieurs à ceux des délivrances totales réelles et il en résulte que les stocks constitués naturellement pour les besoins commerciaux atteignent environ le double du stock légal de 3 mois. C'est ainsi qu'au 1^{er} août 1927 ils s'élevaient à 112.000 tonnes de résidus combustibles (7 mois) au lieu de 47.000, et à 129.000 tonnes d'huile de graissage (5 mois) au lieu de 78.000.

Pour les essences et pétroles raffinés, la différence n'est pas aussi considérable. Néanmoins, les statistiques de l'office

des combustibles liquides montrent que les stocks réels sont toujours très nettement supérieurs aux réserves légales. Au 1^{er} août 1927, ils correspondaient à plus de 4 mois de consommation pour l'essence (382.000 tonnes) et à 6 mois pour le pétrole raffiné (134.000 tonnes).

Il faut en conclure que la loi de 1925 n'impose pas une charge bien sensible aux importateurs. Il convient cependant d'en maintenir les dispositions qui pourront avoir un effet très utile dans certains cas exceptionnels où les importateurs auraient intérêt à réduire le plus possible leurs approvisionnements : spéculation à la baisse du pétrole escomptée en raison d'une surproduction, d'une revalorisation accentuée de la devise nationale,...

En sens inverse, nous n'estimons pas qu'il y ait lieu d'aggraver les dispositions de la loi de 1925 relatives au stockage, procédé trop onéreux dès qu'il s'agit de réunir des approvisionnements improductifs excédant ceux qui peuvent être utiles pour le commerce.

Le Gouvernement ne s'est d'ailleurs pas préoccupé uniquement de susciter la constitution d'approvisionnements importants de pétrole ; poussé par un souci très net de Défense Nationale, il a voulu que ces *approvisionnements* soient réunis *dans des conditions de sécurité satisfaisantes* pour le temps de guerre (répartition sur le territoire, emplacement et protection). Aucune loi n'avait jamais été votée dans ce but. Aussi a-t-il eu recours à l'application de la loi du 19 décembre 1917 sur les établissements dangereux, incommodes ou insalubres parmi lesquels sont classés à juste titre les dépôts de pétrole. Sans aucun doute, les dispositions de cette loi ne visaient, dans l'esprit du législateur qu'à assurer la sécurité du voisinage sans y ajouter la considération

des risques de guerre, ni celle de la sécurité des approvisionnements contenus dans les dits établissements. Cependant, dès le 30 mai 1921, une circulaire du Ministre de l'Intérieur prescrivait aux préfets, avant d'accorder les autorisations voulues aux dépôts de pétrole, d'inviter les pétitionnaires à entrer en relation avec les Départements de la Guerre et de la Marine — ce qui ne peut s'expliquer que par l'introduction de l'idée des risques de guerre. Depuis, un décret du 1^{er} février 1925 a constitué à Paris une commission où la Guerre et la Marine sont représentées et qui « chargée d'étudier les conditions d'établissement et de protection des dépôts de pétrole recevrait communication des demandes en « autorisation d'installation ». La circulaire du 10 avril 1925 du Ministre du Commerce précise que cet organisme sera le « conseiller officieux des préfets » en vue d'assurer aux « dépôts de pétrole » la protection qui leur est nécessaire tant par leur « mode d'établissement que par leur répartition et leur protection ».

On se trouve en présence d'un souci très net de Défense Nationale auquel on ne peut qu'applaudir tant qu'il s'exercera avec modération, ce qui a toujours été le cas jusqu'ici de l'avis même des industriels et commerçants intéressés.

L'Etat ne s'est d'ailleurs pas borné à recourir à la contrainte dans cette voie. Pour favoriser l'établissement de dépôts de pétrole dans les zones de l'intérieur, des règlements douaniers ont instauré à titre exceptionnel un régime d'entrepôts fictifs avec allocation forfaitaire de déchets pour le transport du pétrole des frontières terrestres et maritimes dans les régions mieux protégées de l'intérieur.

9.— Le régime de la flotte pétrolière

Il ne suffit pas cependant de chercher à s'affranchir du

producteur et du raffineur étrangers, il faut également devenir indépendant du transporteur par mer qui peut, à un moment donné, refuser de charger les cargaisons provenant de certains producteurs ou destinées à un pays déterminé. La question sera particulièrement grave en temps de guerre par suite de l'accroissement des besoins en navires-citernes (augmentation de la consommation et durée considérable des traversées sous le régime de la navigation protégée) et de la difficulté de faire accepter aux neutres les risques d'un tel transport à destination d'un belligérant. En 1917, la crise du ravitaillement en pétrole a été surtout une *crise de transport* due au fait que la Standard Oil dirigeait ses navires vers le Pacifique exempt de risques.

Notre sûreté nationale exige que nous possédions une flotte importante de navires-citernes et il faut étudier quelles sont nos disponibilités, quel tonnage il faut se fixer comme but et quels sont les moyens à mettre en œuvre pour l'obtenir.

La flotte pétrolière mondiale est considérable et cependant en augmentation croissante. D'après l'annuaire du *Veritas* pour 1926-1927, son importance était la suivante (en n'y comprenant que les bâtiments d'un tonnage brut supérieur à 2.000 tonnes) :

1. Etats-Unis. .	389 navires	2.400.000 tonnes brutes
2. Angleterre. .	331 »	2.000.000 » »
3. Norvège . . .	50 »	315.000 » »
4. France. . . .	26 »	143.000 » »
5. Italie.	27 »	141.000 » »
Autres pays. . .	103 »	521.000 » »

Total. . 926 navires 5.520.000 tonnes brutes

Cette flotte est capable de porter environ 8 millions de tonnes de pétrole ; à raison d'un minimum de 6 voyages par an (ce qui correspond aux traversées Golfe du Mexique-Europe), elle permettrait un trafic annuel voisin de 50 millions de tonnes. C'est considérable étant donné qu'en 1926, la production mondiale, exception faite des Etats-Unis qui consomment sensiblement leur production, n'a atteint que 46 millions de tonnes. La flotte pétrolière totale apparaîtrait donc comme supérieure aux besoins ; les faits confirment cette évaluation grossière : le fret pétrolier est abondant.

Son second caractère, c'est qu'il est concentré pour les $\frac{4}{5}$ ^{es} entre les mains des compagnies américaines et anglaises. Les trusts, qui n'ont pu assurer leur prépondérance mondiale que par l'importance de leurs moyens de transport, possèdent à eux seuls, par l'intermédiaire de leurs filiales, plus de la moitié du tonnage total. Pour ne citer que les principales de ces filiales, on constate qu'en 1926, la « British Tanker Co » (Anglo-Persian) possédait 430.000 tonnes de navires-citernes, la « Standard Transportation » (Standard oil) 585.000 t., l'« Anglo-Saxon Petroleum » et l'« Eagle oil Transport » (Royal Dutch-Shell) 660.000 tonnes. Les trusts ont d'ailleurs été suivis dans cette voie par les grandes compagnies indépendantes américaines : « Gulf Refining » 110.000 t., « Pan American Petroleum » 171.000 t., « Texas Co » 84.000 t.,...

La situation de notre flotte pétrolière commerciale est assez modeste : au 1^{er} septembre 1927, en augmentation sur 1926, elle se composait de 28 navires d'un tonnage brut de 146.000 tonnes (2,7 0/0 du tonnage mondial), correspondant à une portée en lourd d'environ 217.000 tonnes. Elle a fait cependant des progrès considérables depuis la guerre (20.000

tonnes en 1920) et de nouveaux navires sont en construction. Il faut d'ailleurs y ajouter les transports pétroliers de la Marine de Guerre (40.000 tonnes de portée en lourd, plus 14.000 tonnes en construction) qui pour aucune nation n'ont été compris dans les chiffres indiqués plus haut (Amirauté britannique : 250.000 tonnes).

Néanmoins, notre flotte pétrolière n'est encore capable d'importer qu'environ 1.200.000 tonnes de pétrole par an alors que notre consommation de 1926 a dépassé 2 millions de tonnes. Dès le temps de paix, nous devons recourir largement au pavillon étranger ; en temps de guerre, notre situation pourrait être de nouveau très critique.

Le développement de cette flotte pétrolière nationale constitue un problème assez délicat à résoudre. Les armateurs se trouvent en effet de ce côté en présence d'une dure concurrence tenant à l'abondance des navires-citernes dont une grande partie appartient à des producteurs de pétrole. C'est pourquoi, étant donnée l'importance particulière du but à atteindre et des obstacles rencontrés, il ne faudra pas hésiter à accorder à notre flotte pétrolière un régime spécial plus avantageux que celui du reste de notre marine marchande.

Mais, il faut bien considérer que nous n'arriverons probablement jamais à importer, en temps de paix, tout notre pétrole sous pavillon français et à éliminer complètement les navires des producteurs étrangers qui exigeront toujours de transporter une partie au moins de leurs fournitures. D'ailleurs, même si nous y réussissions, la flotte correspondante serait encore insuffisante pour le temps de guerre. Ceci prouve que nous ne devons pas viser seulement à augmenter la part de notre pavillon dans nos importations de pétro-

le, mais aussi à développer le nombre des navires-citernes français qui navigueront entre producteurs et consommateurs étrangers comme quelques uns le font déjà actuellement. Ce sont ces derniers navires qui constitueront la réserve indispensable pour le temps de guerre, pour le moment où l'étranger ne se souciera pas de s'exposer aux mines et aux torpilles. A ce titre, ils devront bénéficier de faveurs, comme les navires appelés à desservir la métropole en temps de paix.

Quelle pourra être la nature de la protection particulière à accorder à notre flotte pétrolière ? On a pu envisager une différenciation du tarif douanier des pétroles selon qu'ils sont importés sous pavillon français ou étranger (système qui a fonctionné de la loi du 4 juin 1864 à celle du 8 juillet 1871). Un tel système serait un retour aux « surtaxes de pavillon » peu recommandable à raison des représailles qu'il pourrait amener et que nous n'avons pas intérêt à déterminer.

On a pu également proposer d'accorder la préférence à nos armateurs pour le transport du pétrole destiné aux services publics jusqu'à concurrence d'une certaine différence de prix (10 0/0 par exemple) avec les offres des armateurs étrangers. Mais cette mesure serait peu opérante ; la Marine seule achète des quantités de pétrole importantes et elle possède sa propre flotte de navires-citernes. Ce serait d'ailleurs un régime de primes indirect et partiel.

En définitive, il semble donc qu'on ne puisse échapper, en ce qui concerne particulièrement la flotte pétrolière, à un *régime de primes* justifié par des considérations d'indépendance et de défense nationales. Ces primes ont été instituées par la *loi du 10 janvier 1925* pour une période de 10 ans prolongée d'ores et déjà de 10 ans par la *loi du 10 juin 1926*.

Le régime mis en vigueur présente légalement les caractères suivants :

1) Attribution des primes par l'office des combustibles liquides.

2) Indétermination du montant individuel des primes qui sont attribuées par répartition d'une somme égale à la moitié des ressources que l'office retire de la taxe spéciale sur les importations de pétrole.

3) Attribution des primes uniquement aux bâtiments construits en France ou à ceux des bâtiments construits à l'étranger qui ont moins de 15 ans et ont été francisés dans l'année qui a suivi le vote de la loi.

4) Droit aux primes ouvert en raison des importations de pétrole faites directement du pays d'origine dans un port français mais avec un taux réduit pour les navires étrangers francisés admis comme il est dit ci-dessus au régime des primes.

On voit que ce sont à la fois des primes à l'armement et à la construction.

L'office national des combustibles liquides a établi, en conformité de la loi, un barème variable avec l'âge des navires de manière à avantager sérieusement les bâtiments neufs et à favoriser ainsi la construction de nouveaux navires appelés à figurer longtemps dans notre flotte.

A notre avis, ce système présente 2 défauts importants qui résultent des dispositions même de la loi :

1°) Le montant des primes acquises par chaque armateur est indéterminé ; il résultera de la répartition en fin d'année d'un fonds proportionnel aux importations totales de pétrole en France. Evidemment, les armateurs pourront faire des prévisions approximatives sur le montant des pri-

mes acquises, mais il n'en restera pas moins une part d'indécision qui n'est pas sans inconvénient.

2°) Les primes ne sont acquises qu'à raison des importations effectuées dans un port de la Métropole (l'Algérie en étant même exceptée). C'est là, pensons-nous, un procédé fâcheux et il aurait été désirable, pour les raisons que nous avons exposées plus haut d'accorder également certains encouragements aux navires citernes qui transportent du pétrole aux colonies ou à l'étranger.

Ces modalités dans l'attribution des primes résultent du principe même qui a été admis par le législateur à la base du régime actuel : faire supporter par le consommateur de pétrole, au moyen d'une surtaxe spéciale sur les produits importés, les frais nécessaires à l'existence des navires-citernes qui importent le dit pétrole. C'est une conception de principe assez peu défendable, car l'existence d'une flotte pétrolière importante n'est pas tant recherchée dans l'intérêt particulier du consommateur de pétrole que dans un but général de Défense Nationale. Et, dans ces conditions, il eût été plus logique de ne pas procéder à une affectation de recettes pour former le fonds de ces primes et d'en inscrire le montant au budget général. C'est évidemment ce que le législateur n'a pas voulu faire pour ne pas enfler ce budget et pour limiter strictement la dépense résultant des primes à une recette correspondante. En fait, il n'en résulte d'ailleurs pas d'inconvénient : la taxe spéciale à l'office des combustibles liquides est très faible et le pétrole est d'un usage suffisamment répandu pour que tout le monde finisse par la supporter plus ou moins directement. Par contre, tout en laissant à l'office des combustibles le soin de verser les primes sur ses ressources, nous préférierions, d'une part, voir appliquer

un régime de primes fixes parfaitement compatible avec la gestion financière de l'office et, d'autre part, voir attribuer des primes, au besoin à un taux réduit, aux navires-citernes à destination des ports coloniaux ou étrangers.

Il est encore trop tôt pour pouvoir apprécier les résultats de la loi de 1925 et les comparer aux sacrifices consentis. Il est cependant certain que ce régime des primes aura sensiblement amélioré la situation financière de nos armateurs de navires-citernes : en 1926, la répartition a porté sur un fonds de 8.226.000 francs.

Le développement de notre flotte pétrolière auquel nous avons assisté depuis quelques années semble en passe de se poursuivre ; plusieurs navires-citernes sont en cours de construction et nous croyons désirable que le secours de l'Etat continue à leur être acquis, en l'améliorant comme nous l'avons dit.

CHAPITRE II

Les projets de réforme. Le monopole

Au cours du chapitre précédent, nous avons examiné et critiqué, mais sans toucher à son principe même, le régime actuel du pétrole en France bien peu différent à la vérité de la liberté économique absolue sauf en ce qui concerne la production nationale soumise au droit commun des mines.

Ce régime de liberté, qui a toujours été la règle pour le pétrole sauf de 1918 à 1921, a soulevé de très vives critiques et a suscité des projets radicaux de réforme visant à nationaliser tout ou partie de l'industrie et du commerce du pétrole pour en faire un monopole d'Etat ou pour n'en laisser l'exercice aux particuliers qu'en vertu de concessions de l'Etat.

1.— Le monopole du pétrole en France avant 1926

L'idée du monopole du pétrole en France est déjà ancienne. Elle avait été mise en avant dès 1892 et, en février 1903, la Chambre votait une résolution invitant le Gouvernement à déposer un projet de monopole. Dans l'esprit du Parlement, il s'agissait de mettre fin aux bénéfices exagérés qu'auraient réalisés les raffineurs-importateurs et d'en faire profiter l'Etat.

De 1903 à 1914, la question du monopole fut agitée à de nombreuses reprises à la Chambre, en particulier en 1911 et en mars 1914, toujours dans le même but. Mais, en fait,

aucun projet ne fut jamais établi par le Gouvernement et les propositions de loi d'initiative parlementaire ne furent pas discutées.

Nous avons déjà vu comment, sous la pression des événements, le monopole de l'importation fut établi en mars 1918 et comment il fonctionna avec le concours du Consortium. Mais il ne s'agissait là que d'un régime de guerre, l'Etat devenant temporairement importateur de pétrole comme il a été importateur de charbon, de farine, armateur et assureur de navires,... Dans les conditions où s'est développé le conflit mondial de 1914-18, il n'en pouvait être autrement et il faut prévoir qu'au cours d'une nouvelle guerre il en serait probablement de même. Mais on n'en peut tirer aucun argument de principe pour l'établissement d'un monopole en temps de paix ; il n'est pas possible de vivre en permanence dans une organisation établie pour le temps de guerre et il suffit que l'Etat ait étudié et préparé un passage rapide de l'économie de paix à l'économie de guerre.

Pour le pétrole, les circonstances de 1918 justifiaient pleinement l'institution du monopole d'importation par l'Etat qui seul pouvait participer à l'organisation interalliée du ravitaillement et obtenir des Etats-Unis et de l'Angleterre un contingent suffisant de pétrole et de navires-citernes pour le transporter. Peut-on de cette expérience tirer des conclusions sur la manière dont l'Etat s'acquitterait d'un tel rôle en temps de paix ? Il ne le semble pas.

Les défenseurs du monopole arguent du fait qu'à la fin de la guerre, l'Etat a réussi à assurer notre ravitaillement alors que les importateurs avaient avoué leur impuissance. Mais cela n'a rien d'extraordinaire du moment qu'il avait été créé des organismes de répartition interalliés disposant

des ressources des Etats-Unis et de l'Empire britannique. Même après la fin de la guerre, l'Etat a continué à importer selon nos besoins, mais là encore il n'y avait rien de difficile, alors surtout qu'à cette époque il ne songeait nullement à pratiquer une politique nationale et se bornait à chercher une alliance de trusts.

On met également en avant, pour démontrer la bonne gestion de l'Etat, le fait que le Consortium a été liquidé en laissant un actif de plusieurs dizaines de millions. C'est là un argument sans aucune valeur puisque le fonds de réserve du consortium était constitué automatiquement par la majoration du prix de revient, sans concurrence, et qu'on l'a même défendu ensuite contre une baisse de prix au moyen d'une surtaxe douanière spéciale.

En définitive, on ne peut tirer aucune leçon pour le temps de paix de l'expérience de monopole qui a vécu pendant 3 ans de 1918 à 1921. La preuve a cependant été faite que sous un régime de liberté économique, il est indispensable de préparer soigneusement la constitution des organismes qui, en temps de guerre, devront dans la plupart des éventualités intervenir pour assurer notre ravitaillement en pétrole.

Lorsqu'après la guerre, il fallut revenir à un régime permanent du temps de paix, l'opportunité de maintenir le monopole fut discutée avec âpreté au Parlement.

Le 16 juin 1919 le gouvernement déposait un *projet de loi* instituant à titre définitif le *monopole de l'importation* exercé en régie directe par un office placé sous les ordres du Ministre des Finances. Dans un exposé des motifs assez bref, le Gouvernement indiquait « qu'à l'heure où la nécessité s'impose de faire appel à toutes les ressources susceptibles d'alimenter le Trésor le problème des monopoles ne

« saurait être envisagé du point de vue doctrinal : les solutions sont avant tout commandées par des questions de « fait ». Et son but n'était nullement déguisé, c'était fournir au Trésor des ressources qu'il évaluait à 35 millions par an.

Faisant état des bénéfices du consortium, le gouvernement ajoutait : « Les bénéfices ne sont pas prélevés sur le « consommateur mais sur l'importateur... Les bénéfices provenant des achats et des frets, encaissés à leur profit par « les importateurs avant le monopole sont actuellement retenus au profit de la communauté. » Il est évident que chaque fois que l'Etat se substituera à un commerçant, il se mettra en position d'encaisser le bénéfice que ce dernier faisait : c'est là une vérité qui n'est pas particulière au pétrole. Mais le consommateur n'en sera-t-il pas touché ? Le prix de revient et, à bénéfice égal, le prix de vente n'en seront-ils pas relevés ? L'exposé des motifs se limitait à cet égard à une simple affirmation.

Pour ce qui est des intérêts généraux de la nation, le Gouvernement se bornait encore à une affirmation en déclarant, sans y ajouter un mot de plus, que l'adoption du projet consoliderait un régime de fait « qui a donné des résultats très satisfaisants tant en ce qui concerne les intérêts de « la Défense nationale et du Trésor que ceux des consommateurs ». Le dernier argument était que le monopole de l'alcool, déjà institué, exigeait l'établissement de celui du pétrole de manière que l'Etat puisse ainsi fixer les prix des divers carburants pour écouler son alcool sans craindre la concurrence prohibitive du pétrole.

Pour terminer, le Gouvernement indiquait son intention de compléter ce projet de régie directe de l'importation par un autre projet comportant une régie intéressée du raffinage

et du commerce intérieur et permettant ainsi à l'Etat de prendre une part des bénéfices réalisés dans ces branches de l'activité économique.

Ce projet fut rejeté par toutes les commissions intéressées de la Chambre et devint caduc à la fin de la législature de la guerre sans avoir été discuté.

La question du régime du pétrole restait donc entière devant la législature suivante qui a eu à se prononcer entre le monopole préconisé dans certaines propositions d'initiative parlementaire et la liberté « sous conditions » qui fera cette fois l'objet d'un projet de loi du Gouvernement qui a abandonné l'idée du monopole.

Les défenseurs du monopole s'étaient groupés autour de 2 propositions de loi déposées à la Chambre :

la première par MM. Boussenot, Barthe, Lamoureux, le 3 juin 1920 : monopole de l'importation en régie directe avec flotte d'Etat,

la seconde, par MM. Aubriot, Levasseur, le 18 juin 1920 : monopole complet du pétrole en régie intéressée.

Aucune de ces 2 propositions ne procédait d'une idée de Défense nationale et ne quittait le domaine purement économique.

La *proposition de loi Boussenot, Barthe, Lamoureux*, expliquait très nettement son but : fournir au consommateur le pétrole au meilleur prix et assurer au Trésor une ressource fiscale importante. Un seul procédé paraissait efficace aux auteurs de la proposition : une *régie directe de l'importation*, opération simple qui pourrait s'effectuer sans bureaucratie excessive. La régie qui posséderait sa propre flotte de navires-citernes et grouperait un nombre de consommateurs con-

sidérable pourrait obtenir des conditions avantageuses des producteurs et, en particulier, des grands trusts. Les opérations intérieures seraient laissées sous le régime de la liberté en raison, d'une part, de leur caractère complexe qui rendrait difficilement applicable une régie directe et, d'autre part, des indemnités élevées d'expropriation qu'il faudrait payer pour instituer le monopole à leur égard. La proposition se bornait donc à prévoir un impôt de 50 0/0 sur les bénéfices nets de tous les commerçants en gros de l'intérieur, impôt que les signataires imaginaient vraisemblablement ne pas devoir retomber sur le consommateur.

La *proposition de loi Aubriot et Levasseur* procédait du même but que la précédente. Ses auteurs se déclaraient partisans résolus des monopoles et voulaient, en ce qui concerne le pétrole, l'étendre à toutes les opérations, y compris la vente au détail, de manière à procurer à l'Etat un bénéfice qui pourrait atteindre 100 millions par an. Une seule des opérations relatives au pétrole ne les intéressait pas : le raffinage, qu'ils estimaient pouvoir s'effectuer plus économiquement aux lieux de production, opinion d'ailleurs discutable mais qui, en tous cas, faisait complètement abstraction des considérations de Défense nationale qui militent en faveur de la renaissance du raffinage.

Les signataires de cette proposition de loi, partisans d'un monopole général, n'avaient cependant pas confiance dans la bureaucratie étatiste d'une régie directe et voulaient faire appel à une *régie intéressée* exercée par une société à participation d'Etat à laquelle les maisons de pétrole feraient apport, contre des actions, de leurs installations et stocks. Le prix de vente du pétrole serait fixé par l'Etat « en tenant compte du prix de l'alcool industriel » et le cahier des char-

ges réglerait la répartition des bénéfices entre l'Etat et les actionnaires (dont l'Etat, selon le nombre de ses actions).

Ces deux propositions de loi sur le monopole avaient été déposées en juin 1920. Le Gouvernement prit parti contre le monopole en faveur du régime de liberté conditionnelle dans un *projet de loi* déposé le 14 décembre 1920 et remplacé le 12 avril 1921 par un autre projet analogue qui, après modifications, est devenu la loi du 10 janvier 1925.

C'est dans l'exposé des motifs de ces 2 projets de loi que pour la première fois le sens national du problème du pétrole allait être exactement dégagé : « le problème du pétrole n'est pas seulement commercial... Il ne s'agit plus « seulement d'un contrôle des prix difficile à réaliser efficacement, il s'agit essentiellement de notre puissance politique et de notre défense nationale ». Le Gouvernement jetait ensuite les premières idées de ce qui devait devenir quelques années plus tard le fondement de notre politique nationale du pétrole. Il concluait que le régime le plus avantageux était celui de la liberté, sous réserve de certaines conditions imposées aux importateurs. Cette liberté du commerce du pétrole seule ferait jouer la concurrence et permettrait la baisse des prix ; seule aussi elle permettrait au Gouvernement de prendre les mesures les plus efficaces pour poursuivre une politique d'indépendance.

Ce que le Gouvernement ne disait pas dans son exposé des motifs, mais ce qu'il était facile de deviner au travers des phrases, c'était la crainte des difficultés extérieures que pourrait entraîner un régime de monopole. Il faut trouver dans cette raison le mobile essentiel qui, avec une préférence de principe très nette pour la liberté économique, avait amené le Gouvernement de 1920-21 à rejeter le monopole propo-

sé par le Gouvernement de 1919. Il faut en effet se souvenir de l'émotion soulevée aux Etats-Unis en 1919 et 1920 par notre politique qui semblait viser à nous allier à l'Angleterre tant pour l'exploitation des gisements mondiaux (pacte de San Remo) que pour le fonctionnement du monopole (pourparlers de 1919 avec la Royal Dutch-Shell). En 1919, les représentants de la Standard Oil étaient venus exprimer au Commissaire des Essences et pétroles les craintes que leur inspirait la consolidation en France d'un régime de monopole qui pourrait d'un seul coup fermer notre marché à un producteur déterminé ; en 1920, on avait même vu la Standard Oil refuser de traiter avec l'Etat français. C'est pourquoi on peut supposer qu'avant de proposer le retour à la liberté du commerce, le Gouvernement avait pesé, à la fin de 1920 et en 1921, les difficultés devant lesquelles il pourrait se trouver dans l'hypothèse d'un monopole, surtout si l'organisme chargé de l'exploiter était aux prises avec des compétitions de grands trusts appuyés par leurs gouvernements respectifs comme c'était le cas à cette époque.

Après examen du projet gouvernemental et des 2 propositions de monopole, la commission des Mines de la Chambre avait pris parti très fortement pour le retour à la liberté économique dans un rapport du 30 juin 1921, approuvé le 13 février 1922 pour la Commission des Finances. Après avoir observé que le but des promoteurs était de faire entrer dans les caisses de l'Etat les bénéfices réalisés par les commerçants du pétrole, la Commission des Mines faisait valoir en faveur d'un régime de liberté des arguments qui peuvent être résumés ainsi :

1°) Il est inexact de dire que les importateurs de pétrole font des bénéfices scandaleux. C'est ainsi que le divi-

dende de la « C^{ie} Industrielle des pétroles » n'a été en moyenne de 1904 à 1920 que de 5,75 % brut. Par contre l'Etat prélève des droits de douane et impôts fort élevés et il ne pourrait accroître par le monopole les revenus qu'il tire du pétrole qu'au détriment du consommateur.

2°) Il ne peut s'agir de transformer en monopole de droit un monopole de fait qui n'existe pas. La concurrence joue, quelquefois même avec acharnement. Une coalition d'intérêts étrangers contre nous ne semble pas possible en raison de l'existence de nombreuses compagnies de production indépendantes. En tous cas, cette coalition ne pourrait que se trouver facilitée par l'institution d'un monopole qui concentrerait tous nos besoins aux mains d'un même acheteur au lieu de les laisser répartis entre différentes maisons capables d'opérer plus discrètement sur le marché mondial.

3°) Enfin, toutes les opérations relatives au pétrole paraissent être trop délicates pour admettre sans trop de dommages une immixtion de l'Etat, quelle que soit la forme adoptée pour l'exercice du monopole. Même les opérations les plus simples qui sont l'achat et l'importation exigent pour être bien conduites l'entière liberté d'hommes rompus à ce métier et joignant des relations commerciales étendues à une connaissance approfondie du marché des pétroles et des frets.

Pour toutes ces raisons, la Commission concluait à l'adoption du régime de liberté qui « s'il ne constituait pas le « bien absolu pouvait cependant être considéré comme le « moindre mal ».

Nous savons que c'est à cet avis que le Parlement s'est rangé en votant la loi du 10 janvier 1925.

Pour terminer ce bref exposé historique qui permet

d'énumérer les divers arguments présentés pour combattre ou défendre tel ou tel régime du pétrole, il nous reste cependant à rappeler les 2 *propositions de loi dites « nationalistes »* déposées en décembre 1920.

La *première* signée de MM. Lamoureux, Herriot et de 70 de leurs collègues de différents groupes de la Chambre ne se prononçait pas sur la nature même du régime à adopter pour le pétrole. Mais il apparaissait aux auteurs de cette proposition que, même sous un régime de monopole, il ne serait pas possible de supprimer complètement toutes les maisons commerciales et que, par conséquent il était de la plus stricte prudence de s'assurer de la nationalité de ces maisons. Il convenait, à cet effet, d'obliger toutes les maisons s'occupant d'affaires de pétrole sur le sol national à se transformer en sociétés anonymes réputées françaises, c'est-à-dire satisfaisant à cet égard aux conditions suivantes : siège social en France, toutes actions nominatives, 2/3 du capital à des Français ou à des sociétés dont les 2/3 du capital et la majorité du Conseil seront français.

La *deuxième proposition de loi*, signée de MM. Raynaldy et Gourin, préconisait un retour à la liberté absolue d'avant-guerre mais voulait cependant accorder un régime de faveur aux intérêts français. A cet effet, elle prévoyait une réduction considérable des droits de douane sur les pétroles importés sous pavillon français par les sociétés constituées en France, ayant 67 0/0 de leur capital entre des mains françaises et s'engageant en outre :

a) à céder à l'Etat, au prix d'émission, le nombre d'actions voulu pour lui permettre d'entrer à l'assemblée générale avec voix délibérative.

b) à constituer, en France et aux colonies, des stocks de pétrole pour le compte de l'Etat qui les leur rembourserait au cours du jour où il en prendrait livraison

Il est vraisemblable que ces 2 propositions de loi n'étaient pas d'une inspiration purement théorique, mais qu'elles avaient été motivées, au moins en partie, par l'installation en France en 1919 et 1920 des filiales de la « Standard Oil » et de la « Royal Dutch- Shell ».

Elles furent critiquées assez vivement par la Commission des Mines de la Chambre dans son rapport du 30 juin 1921 et le Parlement ne leur donna aucune suite. La proposition Lamoureux-Herriot qui fermait la porte aux capitaux étrangers paraissait à la Commission très contestable en théorie ; en tous cas, elle aurait pu nous exposer à des représailles économiques et à la fermeture des principales sources de production. La commission jugeait encore plus sévèrement la proposition Raynaldy qui, pensait-elle, n'aurait pu aboutir qu'à la constitution d'un groupement ayant de puissants capitaux pour satisfaire aux conditions légales et qui alors grâce aux avantages dont il aurait joui, se serait taillé un monopole de fait. L'entrée de l'Etat aux assemblées d'actionnaires soulevait, en outre une vive opposition de la Commission des Mines : « Aujourd'hui l'Etat comme actionnaire prendra part aux délibérations des assemblées générales ; il demandera demain à être représenté au Conseil d'administration. Nous voyons comment l'Etat gère depuis longtemps des industries dont il a pris la responsabilité et cela n'est pas fait pour engager le Parlement à entrer dans cette voie. »

2.— L'adoption du principe du monopole de l'importation (1926)

Le 10 janvier 1925, le Parlement avait voté le « régime définitif » du pétrole sous la forme d'une liberté conditionnelle. Un an après, au cours de la même législature, il décidait le monopole de l'importation dont le principe fut inséré dans la loi de Finances du 4 avril 1926 portant création de nouvelles ressources fiscales.

La question avait été soumise à la Chambre par la voie d'un amendement présenté par M. le député Margaine lors de la discussion de la loi destinée à fournir des ressources fiscales immédiates pour soulager le Trésor et équilibrer le budget de 1926. Cet amendement prévoyait, à partir du 1^{er} décembre 1926, l'institution du monopole de l'importation du pétrole exercé par une société dont l'Etat souscrirait les 4/5^e du capital.

Un très vif débat s'engagea successivement à la Chambre et au Sénat le 31 mars 1926 et les jours suivants.

L'auteur de l'amendement déclara nettement à la tribune que son but était de supprimer les bénéfices des importateurs et d'en faire bénéficier l'Etat. Il s'agit d'une « fiscalité nouvelle » destinée à remplacer « notre fiscalité ancienne basée sur un régime de libre concurrence qui n'existe presque plus ».

Cette proposition fut l'objet d'assez vives critiques. La droite de l'assemblée s'opposa très nettement à toute atteinte au régime de liberté économique, la gauche au contraire aurait voulu une régie directe. Le Ministre des Finances fit remarquer combien il était insolite de voter une pareille disposition sans une étude financière sérieuse et préalable au

cours d'une loi de Finances visant à procurer des ressources immédiates alors qu'au contraire le projet de monopole commençait par des dépenses immédiates résultant des centaines de millions à engager par l'Etat pour constituer la société et lui fournir son fonds de roulement.

Le Ministre des Travaux Publics, M. de Monzie, personnellement partisan du monopole, objecta qu'il serait très difficile de l'organiser dans le délai prévu et qu'en outre, le moment lui paraissait bien inopportun du fait des négociations entamées avec les Etats-Unis pour le règlement de nos dettes et avec l'U. R. S. S. pour le règlement de nos créances ; il ajoutait que le problème du pétrole est d'ordre international, qu'on le veuille ou non, et que rien ne serait plus dangereux qu'une improvisation prématurée.

Cependant, la Chambre vota, au cours d'une 2^e séance du 31 mars 1926, le texte transactionnel suivant destiné à donner au gouvernement plus de temps et plus de liberté d'action pour organiser le monopole : « A partir du 1^{er} avril 1927, « l'importation du pétrole brut et de ses dérivés ne pourra « être faite que par les représentants de l'Etat ou les personnes accréditées par lui. Un règlement d'administration « publique déterminera les conditions d'application de cette « disposition ». Ce texte ne précisait rien en ce qui concerne les modalités d'exercice du monopole, mais malgré cela, cette rédaction conciliatrice ne réunit qu'une faible majorité de 293 voix contre 265.

Au cours de la navette que le projet de loi fit entre la Chambre et le Sénat, ce dernier prononça la disjonction de l'article relatif au monopole du pétrole, qui fut repris par la Chambre. Le gouvernement avait cependant un besoin urgent que la loi soit votée pour donner au Trésor les res-

sources qui lui étaient nécessaires immédiatement. C'est en faisant valoir cet argument qu'il obtint le vote par les 2 assemblées d'un nouveau texte transactionnel qui maintenait bien le principe du monopole de l'importation à compter du 1^{er} avril 1927, mais qui, en même temps, en subordonnait l'établissement non plus à un simple règlement d'administration publique, mais bien au vote d'une nouvelle loi qui en fixerait les modalités. De cette manière, la question devait revenir devant le Parlement et le Sénat se réservait d'accepter ou de rejeter ultérieurement le projet qui lui serait présenté. Le rapporteur général de la Commission sénatoriale des Finances s'est expliqué très nettement sur ce point à la tribune.

Finalement, le texte adoptant le principe du monopole de l'importation du pétrole, à compter du 1^{er} avril 1927, sous réserve d'une nouvelle loi de détail, devint ainsi l'article 53 de la loi de Finances du 4 avril 1926. Il convient de faire remarquer que M. le député Margaine avait également proposé par amendement un monopole d'importation des sucres étrangers qui a été écarté par le Parlement.

L'échéance prévue du 1^{er} avril 1927 s'approcha cependant sans que le gouvernement ait déposé le projet de loi destiné à régler les modalités d'application du monopole ; d'autre part, une proposition de loi émanant de M. le député Margaine et déposée le 27 mai 1926 n'avait même pas été rapportée.

Aussi, dans le collectif de mars 1927 portant ouverture et annulation de crédits sur l'exercice 1926, le Gouvernement inséra-t-il un article prorogeant le délai fixé pour l'institution du monopole jusqu'au 1^{er} janvier 1929. Dans l'exposé des motifs de ce projet de loi, il s'appuyait sur l'avis de

l'Office des Combustibles liquides consulté conformément à la loi du 10 janvier 1925 et présentait les 3 objections suivantes à la réalisation immédiate du monopole d'importation :

1) L'effort financier nécessaire dépasserait 1 milliard de francs dont la presque totalité (4/5^e dans l'esprit du promoteur, M. le député Margaine) devrait être fournie par l'Etat.

2) La question du pétrole est d'ordre international et on ne peut pas méconnaître l'importance de cette considération. Il ne faut donc pas se dissimuler les aléas que peut entraîner pour notre ravitaillement l'organisation monopolisée d'un produit dont notre pays ne dispose pas.

3) Au moment où certains groupements français font des efforts pour acquérir ou exploiter des gisements étrangers indépendants, il serait peu opportun de leur enlever le bénéfice de leur initiative ou de leur activité en instituant un monopole qui ne jouirait pas des mêmes facilités dans ce domaine et qui risquerait de consolider la situation des grandes compagnies étrangères.

En fait et quoique le Gouvernement n'ait pas proposé de revenir sur le principe même du monopole, il faut reconnaître que ces arguments le visaient aussi bien que la simple question de la date d'application.

Cette demande de prorogation souleva, bien entendu, de nombreuses protestations à la Chambre et le Gouvernement dut accepter qu'elle soit limitée au 1^{er} janvier 1928 (art. 22 de la loi du 31 mars 1927). Par contre, il ne s'est pas engagé à présenter lui-même un projet pour cette date. On peut supposer que dans son idée cette prorogation ne constitue qu'une étape vers l'abandon — au moins temporaire — de l'idée de monopole elle-même.

Quoiqu'il en soit, à l'heure où sont écrites ces lignes, en

septembre 1927, aucun projet de loi n'a été déposé et aucune des propositions d'initiative parlementaire n'a même été rapportée. Il est d'ores et déjà impossible qu'un monopole du pétrole puisse être mis en vigueur pour la date fixée du 1^{er} janvier 1928.

3.— Les projets parlementaires de 1926 et 1927

Comme suite à l'article 53 de la loi du 4 avril 1926 et en l'absence de tout projet gouvernemental, diverses propositions de loi ont été déposées à la Chambre en 1926 et 1927, à savoir :

propositions Margaine du 27 mai 1926 et du 7 avril 1927 auxquelles il faut rattacher le contre-projet déposé le 2 juin 1927 par M. Charlot sous forme d'amendement à la 2^e proposition Margaine.

proposition du 7 avril 1927 du groupe socialiste (régie directe).

proposition du 13 juillet 1927 déposée par M. Lamoureux (régime généralisé de concessions).

Ces propositions débordent d'ailleurs très largement le cadre tracé par la loi du 4 avril 1926 qui ne visait que le monopole de l'importation.

Il convient de commencer par examiner le 1^{ère} *proposition de loi Margaine* déposée le 27 mai 1926 et remplacée par une autre, assez différente, le 7 avril 1927 ; elle nous renseignera sur ce qu'étaient à cette époque les tendances et le but du promoteur du monopole. Cette proposition visait à instituer le monopole non seulement de l'importation mais aussi du raffinage. Le but, indiqué très clairement en tête de l'exposé des motifs, était très nettement d'ordre fiscal et social : « Un avenir prochain va révéler la nécessité de fournir au budget de nouvelles ressources financières annuelles ».

« les... Sous prétexte de liberté on laisse certains hommes
« dominer toutes les affaires, s'associer pour supprimer toute
« concurrence et pour hausser les prix en constituant des
« monopoles privés rançonnant le peuple sans merci... Le
« remède consiste pour l'Etat à absorber purement et simplement
« ces monopoles : non seulement il met ainsi la nation à l'abri de l'exploitation, mais encore il se procure
« d'importantes ressources financières ».

L'auteur voulait affranchir le pays des « puissantes sociétés internationales » et faire profiter l'Etat et le consommateur des bénéfices éhontés qu'elles tirent de la fourniture du pétrole à la France. Mais il craignait qu'à la suite de l'organisation d'un monopole de l'importation, les grands trusts anglo-saxons ne ferment à la France le marché des produits finis dont ils se sont rendus maîtres par leur organisation du raffinage. Aussi concluait-il à la nécessité de créer une industrie nationale du raffinage capable de traiter tout le brut nécessaire à notre ravitaillement ; sous la forme monopolisée, cette industrie rapporterait annuellement à l'Etat 700 millions en plus des 500 millions de bénéfices qu'il estimait devoir être produits par le monopole de l'importation.

Comme conclusion, M. le député Margaine proposait le monopole de l'importation et du raffinage du pétrole, exploité par une société en régie intéressée au capital de 500 millions dont les 6/10^e au moins souscrits par l'Etat qui en serait ainsi le maître tout en profitant d'une organisation commerciale et de la présence d'hommes d'affaires.

D'après l'exposé des motifs, ces 500 millions correspondaient à 450 millions de fonds de roulement, plus 50 millions pour la construction des usines capables de raffiner 3 millions de tonnes de brut par an.

La proposition de loi était complétée par un article instituant, comme mesure préparatoire d'un impôt sur le capital, la déclaration obligatoire du capital par toutes les personnes habitant ou possédant en France. Une 1^{re} taxe de 0,05-0/0 payable immédiatement assurerait à l'Etat les fonds nécessaires pour la constitution de la société d'exploitation du monopole.

Déposée le 27 mai 1926, cette proposition reçut un accueil assez froid au Parlement et souleva une vive campagne de presse dans les journaux financiers et pétroliers : critiques contre la liaison du monopole du pétrole et de l'impôt sur le capital, critiques contre la monopolisation d'une industrie complexe comme le raffinage et contre l'évaluation grossièrement erronée des dépenses nécessaires à la construction des usines (l'auteur fait une erreur de 20 pour 1 : des usines capables de traiter 3 millions de tonnes de brut par an coûteraient au moins 1 milliard et non 50 millions), critiques contre l'idée de changer rapidement du tout au tout la nature de nos importations qui cesseraient d'être uniquement des produits finis pour devenir uniquement du brut...

Aussi, le 7 avril 1927, M. le député Margaine a-t-il remplacé cette 1^{re} proposition par une nouvelle, sensiblement différente.

Le but indiqué dans l'exposé des motifs est toujours le même : social et fiscal sans préoccupation apparente de défense nationale. Il est appuyé cette fois par des considérations générales sur les monopoles d'Etat qui peuvent être exercés sans bureaucratie, sous une forme commerciale, par la voie d'une société en régie intéressée. L'auteur dénonce également la coalition des grands trusts, maîtres des prix,

qui se sont directement installés sur notre propre territoire pour nous exploiter.

L'auteur renonce au monopole du raffinage ; il abandonne du même coup l'idée que les producteurs indépendants ne peuvent nous fournir que du brut et admet au contraire que nous nous ravitaillerons facilement en produits finis sans nous adresser aux trusts.

• Finalement, il propose :

1) d'instituer un monopole de l'importation exploité en régie intéressée par une société dont l'Etat souscrirait la moitié plus une des actions.

2) de soumettre l'industrie du raffinage et le commerce intérieur à un régime de concessions qui comporterait une participation de l'Etat aux bénéfices.

Cette proposition de régie intéressée a été assez vivement attaquée au Parlement sous la forme d'un *amendement déposé par M. le député Charlot* le 2 juin 1927 et qui constitue un véritable contre-projet. Cet amendement critique, dans son exposé des motifs, les 2 conceptions successives de M. Margaine : si le monopole s'exerçait uniquement pour l'importation du pétrole, il faudrait engager un capital excédant 1 milliard selon les prévisions de l'Office des Combustibles liquides ; en admettant que la régie intéressée réalise les mêmes bénéfices que les importateurs, on s'apercevrait qu'ils ne dépassent pas 100 millions, c'est-à-dire que, déduction faite des impôts comme par le passé, les dividendes des actionnaires — dont l'Etat — couvriraient juste le service financier du capital engagé. Si le monopole était étendu au raffinage, il serait possible qu'il procure des bénéfices plus substantiels, mais il entraînerait aussi des risques plus considérables, surtout si on voulait généraliser le raffinage

sur le sol national de tous les produits consommés en France : difficultés de ravitaillement en huiles brutes pouvant résulter de circonstances extérieures, risques de développement des carburants de synthèse ou de remplacement,...

En conséquence, M. le député Carlot estime qu'il ne faut pas se lancer actuellement dans le monopole et qu'au contraire, il faut consolider le régime de la loi du 10 janvier 1925 en garantissant, par un nouveau texte de loi, sa durée jusqu'au 1^{er} janvier 1933, date pour laquelle le Parlement serait appelé à statuer sur un changement de régime. En attendant, l'Etat pourrait faire son apprentissage industriel des questions du pétrole en provoquant la création d'une société commerciale mixte dont il souscrirait la majorité des actions et qui aurait pour objet le raffinage du pétrole brut et toutes les opérations commerciales qui en dépendent (achat du brut et vente des produits de raffinerie). Cette société opèrerait sous un régime de libre concurrence absolue. M. Charlot estime qu'elle pourrait commencer avec un capital de 60 millions qui lui permettrait de construire une usine capable de traiter 300.000 tonnes de brut par an (cette évaluation est d'ailleurs encore insuffisante ; pour construire cette usine et lui donner son fonds de roulement, il faudrait compter un capital d'environ 125 millions). Cette solution, ennemie pour le moment de tout monopole, marquerait l'entrée de l'Etat dans l'industrie et le commerce du pétrole, mais sous la forme d'une libre association avec les capitaux privés.

Avec le *projet socialiste déposé le 7 avril 1927* par MM. Baron, Auriol, Léon Blum, Paul-Boncour et 89 de leurs collègues, on va voir les préoccupations d'ordre social et fiscal cesser d'alimenter à peu près à elles seules les arguments

en faveur du monopole. Ce projet relève en effet d'un esprit nationaliste assez accusé, joint évidemment aux idées économiques socialistes : indépendance et prospérité de la France d'une part, haine du capitalisme national et surtout international d'autre part, telles sont les 2 tendances qui dominent l'exposé des motifs du projet socialiste et lui donnent sa véritable originalité.

Les auteurs du projet commencent par rappeler avec netteté le rôle mondial du pétrole dont la possession commandera le sort politique et économique des nations : « Une « grande puissance ne pourra compter demain que si elle « possède le pétrole indispensable à sa vie économique comme à sa défense nationale ». Et c'est ce qui explique le rôle essentiel qu'aurait joué la question du pétrole dans les révoltes de Géorgie, les tentatives contre-révolutionnaires de Russie, la guerre gréco-turque, enfin même la révolte d'Abd El Krim.

Qu'a donc fait la France dans ce domaine ? Avant la guerre, les 10 importateurs français se sont uniquement souciés de leurs bénéfices immédiats et, la carence de l'Etat aidant, rien n'a été fait pour nous assurer une part des gisements mondiaux de pétrole. Depuis la guerre, on a vu se dessiner un effort qui n'a pas été sans heureux effets : acquisition des 25 0/0 de Mossoul à la suite des « heureuses négociations » de San Remo, constitution de stocks qui permettront de « parer aux douloureuses éventualités d'une guerre défensive »,...

Mais ce n'est pas suffisant et l'erreur a été de « s'orienter « plutôt vers une politique de production que vers l'organisation des importations et du marché intérieur. Cette question joue cependant un rôle de premier plan et on peut

« dire qu'elle conditionne jusqu'à un certain point toute la
« politique nationale du pétrole. A quoi peut-il servir de s'as-
« surer une production indépendante du carburant si, de
« plus en plus, les importations et le commerce intérieur
« sont contrôlés par des mains étrangères... Si toute l'im-
« portation et tout le commerce du pétrole se trouvaient en
« France entre des mains étrangères, ce qui tend, hélas, à
« devenir de plus en plus une réalité, le pays ne profiterait
« en aucune façon du bénéfice de la production que les ef-
« forts faits à l'étranger auraient pu lui assurer. »

Et cependant constatent les socialistes : « Telle est la situation que les faits ont créée ». Pour le prouver, ils montrent comment les trusts se sont installés en France, après la guerre, par l'intermédiaire de filiales bien connues, comment ils ont pris le contrôle d'une partie des maisons françaises et comment, finalement, ils se sont assuré une prépondérance indiscutable sur notre marché intérieur (plus de 70 0/0). Dans le domaine du raffinage, industrie dont la renaissance aurait pu nous affranchir des trusts, c'est au contraire la filiale de l'Anglo-Persian qui a édifié la seule raffinerie importante que nous ayons sur notre sol.

Le résultat de cette intrusion des trusts va être :

1°) de « ruiner les maisons françaises indépendantes
« et des les acculer à être d'abord contrôlées et ensuite ab-
« sorbées par les trusts. »

2°) de « supprimer d'intéressants intermédiaires, le
« programme des trusts étant de s'adresser directement à la
« clientèle. Tous les grossistes français sont condamnés à
« disparaître » alors qu'ils « jouaient le rôle d'éléments sta-
« bilisateurs pour les prix. »

3°) de fournir chaque année en tribut à l'étranger les

bénéfices considérables retirés par les trusts de l'exploitation du marché français et évalués par les socialistes à 700 millions par an en moyenne.

A qui donc la faute de cette situation ? « A la trahison de « l'organisation capitaliste qui a passé la main aux étrangers « pour sauvegarder des intérêts financiers personnels » et « des grandes firmes françaises qui n'ont voulu engager « aucune lutte durable pour conserver leur indépendance et « ont préféré garder leurs capitaux sans risques en passant « aux ordres des organismes étrangers » tout en refusant « de « faire appel en leur propre faveur à l'intervention de l'Etat. »

Et l'exposé des motifs souligne les moyens d'action dont ont usé les 3 filiales des trusts en engageant depuis la guerre tout un personnel de hauts fonctionnaires de l'Etat : 2 ambassadeurs, un général, un préfet, un directeur général des douanes, 2 amiraux sortant d'exercer les fonctions de Chef d'Etat-Major Général. Cela ne peut durer ; nous ne pouvons nous résoudre, dit le projet socialiste, à cette vassalité économique qui peut dégénérer en vassalité politique. Il faut une vraie politique nationale pour laquelle « le temps du régime « de liberté a passé. Il s'agit essentiellement de notre puissance politique et de notre défense nationale ».

Comme conclusion, la proposition de loi socialiste comporte les 2 dispositions suivantes :

1°) Instituer le monopole de l'importation qui sera exercé en régie directe.

2°) Soumettre le raffinage et le commerce intérieur du pétrole à un régime de licences valables 30 ans au maximum, mais renouvelables et qui comporteront l'obligation de vendre le pétrole à la consommation au prix qui sera fixé par l'Etat.

En outre des 2 propositions de loi présentées respectivement par M. Margaine et par le groupe socialiste et dont nous venons d'examiner les dispositions (monopole de l'importation en régie directe ou régie intéressée et institution d'un régime de licences ou de concessions pour l'industrie et le commerce intérieurs), une 3^e proposition a été déposée à la Chambre le 13 juillet 1927 par M. Lamoureux, pour « établir un régime de concessions pour l'achat, l'importation, le raffinage et la distribution du pétrole en France ». Il n'est pas possible de connaître encore le texte de cette nouvelle proposition qui ne sera distribuée à la Chambre qu'à la fin d'octobre 1927.

4.— Le monopole du pétrole à l'étranger

Avant de passer à la discussion des projets de réforme du régime du pétrole en France, nous allons jeter un coup d'œil rapide sur les idées de monopole qui ont été agitées à l'étranger.

En dehors de l'U. R. S. S., 3 Etats seulement vivent actuellement sous un régime de monopole : la Grèce où il ne s'applique qu'au pétrole lampant et dans les anciennes provinces, la Yougo-Slavie où il est fortement question de revenir à la liberté du commerce, et enfin la Turquie. Institué dans ces états pour un but fiscal, le monopole du pétrole ne peut nous y donner une source de renseignements probants pour une grande nation comme la France dont les préoccupations d'indépendance nationale sont plus étendues.

En *Allemagne*, la question de la création d'un monopole du pétrole fut examinée pour la 1^{re} fois par le Reichstag en 1911 dans le but de soustraire l'Empire à toute emprise d'un trust. Le Gouvernement se montra partisan de l'organisation d'un tel monopole pour le pétrole lampant, non par la

voie d'une institution d'Etat, mais par la constitution d'une société commerciale concessionnaire qui grouperait les grands intérêts financiers du pays et qui serait soumise au contrôle de l'Etat appelé à participer aux bénéfices réalisés. Mais la guerre interrompt ces projets qui n'ont pas été repris ensuite, l'Allemagne pratiquant un régime de liberté absolue pour le commerce du pétrole et cherchant la voie de son indépendance dans la fabrication chimique du carburant qui lui est nécessaire.

Une seule grande nation consommatrice de pétrole vient de s'engager résolument dans la voie du monopole, c'est l'*Espagne* où un décret royal du 30 juin 1927 a décidé le monopole de l'importation, du raffinage et du commerce intérieur. Une note du Gouvernement publiée dans la presse espagnole le 23 juin pour préparer l'opinion publique indiquait que le but visé était principalement fiscal : « le monopole des pétroles poursuivra avant tout une finalité fiscale, c'est-à-dire d'accroître les ressources de l'Etat sans aggravation d'impôts existants, ni création d'impôts nouveaux et, par suite, sans renchérissement pour la consommation nationale. Au contraire la réduction des frais généraux, des frais d'exploitation et d'administration qui sera obtenue par le monopole permettra, sans aucun doute, de diminuer le prix de vente au grand avantage de l'économie du pays ».

L'exercice du monopole sera concédé à une société commerciale dont le capital, le conseil, la direction et 90 0/0 du personnel subalterne devront être espagnols. Tous les droits de douanes et impôts d'Etat seront supprimés sur le pétrole; les revenus de l'Etat seront dorénavant constitués, d'une part, par une participation aux bénéfices de la Société con-

cessionnaire et, d'autre part, par les dividendes des actions de cette société qui lui seront attribuées obligatoirement à titre gratuit pour une somme d'au moins 37 millions 1/2 de pesetas. La société concessionnaire sera liée à l'Etat pour une durée de 20 ans ; elle devra reprendre à toutes les maisons de pétrole actuelles les usines, réservoirs et installations diverses qu'elles possèdent en Espagne à leur valeur commerciale réelle payée soit en actions, soit en espèces.

Si le but principal du monopole est d'ordre fiscal, ce n'est cependant pas le seul. Le décret royal du 30 juin 1927 prévoit, en effet, que la société concessionnaire devra satisfaire à un certain nombre d'obligations, les unes déterminées (constituer des stocks pour 4 mois de consommation, acquérir une flotte qui lui permette au bout de 5 ans de transporter tout son pétrole sous pavillon espagnol, installer en Espagne des raffineries capables de fournir au bout de 5 ans 80 0/0 des produits consommés), les autres plus vagues (rechercher des gisements nationaux, acquérir des gisements étrangers, utiliser des carburants de remplacement, former des techniciens du pétrole), mais qui constituent les divers articles d'une politique nationale type du pétrole.

Compte tenu de toutes ces obligations, le Gouvernement espagnol a déclaré dans sa note du 23 juin 1927 que, dès sa 1^{re} année d'exercice le monopole devrait rapporter à l'Etat 2 fois plus qu'en 1926. Or, en 1926, l'Espagne a importé 272.000 tonnes de pétrole valant environ 100 millions de pesetas à l'entrée, sur lesquelles l'Etat a perçu 35.737.000 pesetas soit 36 0/0 ad valorem. Pour pouvoir doubler ce revenu en 1928 par l'institution du monopole, même en admettant une augmentation de consommation de 20 0/0, il faudrait que la part de l'Etat augmente de 23 0/0 ad valorem

ce qui, sans majoration du prix à la consommation, paraît bien difficile, on peut même dire impossible à réaliser par le simple jeu des économies apportées du fait de l'établissement du monopole.

Le Gouvernement espagnol a décidé de concéder l'exercice du monopole à la suite d'un concours ouvert sur ces bases assez larges et qui lui permettra de juger les offres susceptibles de donner les avantages les plus marqués à l'Etat (part escomptée des bénéfices), au consommateur (réduction du prix du pétrole) et même aux sociétés expropriées pour le règlement de leur indemnité.

Le concours a été clos le 1^{er} septembre 1927 ; le Gouvernement espagnol a reçu 6 propositions entre lesquelles il va avoir à choisir et qu'on ne connaît d'ailleurs pas en détail encore. Certaines de ces propositions semblent d'ailleurs ne pas répondre entièrement aux conditions indiquées par le Gouvernement dans le décret du 30 juin.

Le capital de la Société projetée par les divers soumissionnaires varie de 125 à 150 millions de pesetas effectivement versés (soit 537 à 645 millions de francs pour un pays qui consomme 7,6 fois moins de pétrole que la France), plus 37,5 à 50 millions attribués à titre gratuit à l'Etat qui d'ailleurs n'exige que le dividende et renonce à tous les droits de représentation qu'il pourrait tenir de ces actions. Les prix de vente sont en général fixés d'après le cours mondial.

Parmi les groupements financiers qui se sont mis sur les rangs, l'un, formé par 37 banques espagnoles semble donner le plus de garanties de nationalité et d'indépendance. Un autre, constitué par la Banque Arnus, précise que 70 0/0

du pétrole importé viendra de l'U.R.S.S. ce qui semble indiquer qu'il a partie liée avec le Syndicat du Naphte Russe.

Un troisième, enfin, réunit la « Petrolifera Espagnola » et la « Sociedad de Compres y Fletamentos », filiales espagnoles de la Royal Dutch et de la Standard Oil qui veulent évidemment conserver leurs débouchés en Espagne et que l'institution du monopole a eu pour premier résultat de réunir en une entente destinée à leur permettre de conserver leurs positions.

Il est difficile de prévoir la décision que prendra le Gouvernement espagnol et les résultats que donnera ensuite le monopole. Sans aucun doute, il pourra fonctionner ; la société concessionnaire n'aura pas de difficulté, même en éliminant les trusts, à trouver les 300.000 tonnes d'huiles brutes nécessaires d'ici 5 ans pour alimenter 80 0/0 de la consommation espagnole. Elle n'aura pas non plus de difficulté à transporter toutes les importations de pétrole sous pavillon national : l'Espagne possédait déjà à la fin de 1926 31.000 tonnes de jauge brute de navires citernes soit un tonnage suffisant en moyenne pour ses besoins. La situation ne serait pas la même pour un pays comme la France qui consomme 8 fois plus de pétrole que l'Espagne.

Les mécomptes qui pourraient atteindre le Gouvernement espagnol porteraient sur les points suivants :

difficulté de multiplier les revenus de l'Etat, dans la mesure où il l'escompte, sans augmenter le prix à la consommation,

difficulté de fixer ce prix à la consommation avec des garanties suffisantes pour la société et le consommateur. Il n'existe pas, en effet, dans le monde de cotation officielle du pétrole et les cours américains qui sont publiés sont do-

minés, en fait, par les trusts de sorte qu'ils n'offrent qu'un caractère purement officieux sans garantie certaine et permanente.

difficulté d'exiger l'acquisition de gisements étrangers, obligation d'un caractère assez indéterminé et qui peut être rendue inéxecutable par des circonstances de fait indépendantes même de la volonté de la Société.

Enfin, il convient d'observer que l'Etat espagnol ne paraît pas s'être soucié d'exiger l'indépendance, à l'égard des grands producteurs étrangers, de la société concessionnaire qui pourra lier partie avec tel ou tel fournisseur.

5.— Critique du monopole

Il n'a jamais été envisagé de modifier le régime de la production nationale. Le système actuel des concessions minières donne satisfaction à l'Etat et il n'y aurait aucun intérêt à diminuer le champ des initiatives individuelles.

Les projets de réforme ont consisté à peu près uniquement à vouloir établir un régime de monopole dans 3 branches du commerce et de l'industrie du pétrole : l'importation, le commerce intérieur et le raffinage. Seul, d'ailleurs, le monopole de l'importation fait partie de tous les projets qui se sont succédés depuis 35 ans et c'est lui que nous allons discuter pour commencer.

Un certain nombre de projets ont admis que le monopole d'importation du pétrole pourrait être avantageusement exploité par l'Etat en régie directe. D'autres, au contraire, pour échapper aux critiques adressées à toutes les régies directes ont préféré abandonner la gestion administrative du monopole pour en confier l'exploitation à une société qui puisse opérer d'une façon absolument commerciale. C'est

sous cette deuxième forme que l'exercice du monopole a été envisagé dans les projets Margaine qui comportent la constitution d'une société en régie intéressée dont l'Etat souscrirait la majorité du capital et au conseil de laquelle il serait représenté. On peut d'ailleurs imaginer un grand nombre de modalités différentes pour la constitution et le fonctionnement d'une telle société dans ses rapports avec l'Etat : participation ou non de l'Etat au capital social, présence ou non de représentants de l'Etat au conseil d'administration,...

Quoiqu'il en soit, dès que l'Etat aura abandonné la régie directe pour confier l'exercice du monopole à une société commerciale, on devra toujours retrouver les 3 modalités ci-après dans les rapports entre les 2 parties :

1°) le cahier des charges, outre les clauses normales (contrôle, participation aux bénéfices,...) contiendra un certain nombre de dispositions particulières au pétrole : stocks à entretenir, alcool à acheter à l'Etat, emploi du pavillon français (obligation d'emploi dans certaines limites, primes d'emploi à la Société au delà d'un certain tonnage,...)

2°) le pétrole de notre production nationale et les divers carburants de remplacement ne pouvant constituer une concurrence sérieuse pour le pétrole importé, le soin de fixer les prix de vente ne pourra pas être laissé à la Société. Ces prix devront reposer sur 2 éléments essentiels : le cours moyen des produits du pétrole aux pays de production et le cours moyen des frets pétroliers, de manière à faire dépendre les bénéfices de la Société de l'habileté avec laquelle elle achètera et affrètera.

Pour déterminer ces prix de vente, il n'y aura que 2 solutions possibles : ou bien l'Etat les fixera souverainement en tenant compte comme il l'entend des éléments indiqués

ci-dessus, ou bien le cahier des charges contiendra une formule de calcul dans laquelle entreront ces éléments.

La première solution sera acceptée difficilement par une société. La seconde offrira de sérieuses difficultés : c'est qu'en effet, si on peut, à la rigueur, déterminer un prix moyen des frets à un moment ou pendant une période déterminée, il n'en est pas de même pour les produits du pétrole. Il n'existe pour ceux-ci qu'une seule cotation : celle des Etats-Unis, qui ne porte que sur les produits essentiels sans y comprendre toutes les variétés d'huiles de graissage, et qui, dominée par les trusts, n'offre qu'un caractère tout-à-fait officieux sans garantie.

Il y aura là, si on institue un monopole exploité par une société commerciale un problème très difficile à résoudre. La Marine qui aurait désiré passer des marchés à long terme avec prix revisables n'a pas encore pu établir une formule de revision.

3°) l'Etat devra se réserver un pouvoir général de contrôle et même de direction sur la politique d'achat de la Société. C'est en effet un domaine dans lequel, sous un régime de monopole, l'Etat ne peut pas, dans un pays comme le nôtre, déléguer complètement ses pouvoirs à une société commerciale, même tenue par des clauses générales d'un cahier des charges. Il est de nombreux cas dans lesquels il doit pouvoir imposer sa volonté de l'heure : fournitures de pétrole par des pays avec lesquels nous serions en difficultés (U.R.S.S.), contrats avec des trusts ou un trust déterminé...

Cette intervention de l'Etat pourra d'ailleurs s'exercer sous différentes formes : présence de représentants de l'Etat au conseil de la Société, contrôle et droit de veto de commissaires du Gouvernement....

Le partage des bénéfices entre la Société et l'Etat sera réglé par le cahier des charges sans aucune difficulté ; l'Etat y joindra le dividende de ses actions s'il en souscrit ou s'il lui en est attribué à titre gratuit. Il y aurait intérêt à maintenir le régime des douanes et droits intérieurs, perçus très facilement, et qui, votés par le Parlement, constitueront l'élément essentiel de la différence de traitement entre pétroles étrangers, pétroles nationaux, produits de remplacement...

Ceci étant dit, quels pourront être les buts visés par l'institution d'un monopole de l'importation ? Si on fait une synthèse de tous les arguments qui ont été ou qui peuvent être présentés en sa faveur, on trouve 2 buts différents :

a) Un *but économique* : faire profiter l'Etat et les consommateurs des bénéfices exagérés réalisés par les importateurs grâce à un monopole de fait ou à une coalition et éviter du même coup le paiement d'une partie fort importante de ces bénéfices à des trusts étrangers.

b) Un *but de sécurité nationale* : éviter la main-mise des trusts sur notre ravitaillement en pétrole et nous assurer des sources d'approvisionnement variées et indépendantes sur lesquelles on puisse compter en cas de crise extérieure ou même de guerre.

Dans tous les projets de monopole émanant du Gouvernement ou de l'initiative parlementaire, c'est le *but économique* qui a prédominé et c'est lui que nous allons discuter en premier.

Tout d'abord serait-il exact que notre ravitaillement en pétrole étranger soit livré actuellement à un monopole de fait ? Evidemment non. Les filiales des 3 grands trusts absolument indépendants les uns des autres ne nous fournis-

sent que 70 0/0 de nos besoins ; le reste est couvert par les importations de sociétés purement françaises qui s'adressent à tous les producteurs du monde (Syndicat de naphte russe, sociétés roumaines et polonaises à capitaux français, grandes compagnies indépendantes américaines,...)

A défaut d'un monopole de fait, n'existerait-il pas une coalition dirigée par les trusts pour exploiter le consommateur français en lui vendant le pétrole au-dessus du cours normal résultant de l'état du marché mondial ? Jusqu'à maintenant, elle n'a certainement pas joué. On connaît approximativement les cours du pétrole pratiqués aux Etats-Unis ainsi que ceux des frets pétroliers ; on connaît fort bien les cours dans les ports français et dans les ports anglais, belges et hollandais. Or jamais personne n'a pu — ni dans la presse, ni au Parlement — montrer, par une comparaison de prix, une hausse fictive du pétrole fourni à la France.

Les années 1923 et 1924, le début de l'année 1927 ont vu au contraire une concurrence acharnée entre les importateurs qui ont été jusqu'à vendre à perte. Et si un accord vient de les réunir, comme en 1925 et 1926, ce n'est nullement pour majorer artificiellement les prix, mais bien pour accroître pacifiquement leur clientèle, selon des proportions relatives, en pratiquant la vente à un prix normal.

Le 1^{er} septembre 1927, les éléments pouvant servir de base au prix de revient de l'essence tourisme à Rouen étaient les suivants :

Prix à l'hectolitre aux Etats-Unis	73.30 francs
Fret, assurance, pertes	11.20 francs
Douanes et droits intérieurs	70.74 francs
Total	155.24 francs

A la même date le cours pratiqué à Rouen, notre principal port pétrolier, était de 196 francs. Compte tenu de ce qu'à Rouen aussi bien qu'aux Etats-Unis les cours publiés sont légèrement au-dessus des prix qui peuvent être obtenus en pratique, le bénéfice de l'importateur ressort à 40 fr. 76 soit 26 0/0 du prix de revient. Sur ces 26 0/0, cet importateur doit déduire tous ses frais, l'intérêt du capital engagé, l'amortissement de ses installations, l'assurance de ses approvisionnements,... avant d'obtenir son bénéfice net. Peut-on vraiment parler de bénéfices excessifs ?

Dans les différents documents parlementaires qui, pour justifier le monopole, arguent des bénéfices exagérés des importateurs, il n'y a pas un seul chiffre à ce sujet. Il est cependant facile de se rendre compte de la situation financière des sociétés importatrices de pétrole.

Si on commence par les filiales des trusts, on constate qu'aucune d'elles n'a donné de dividendes avant 1925. La Société générale des huiles de pétroles a donné 4 0/0 brut en 1925 et 8 0/0 brut en 1926 ; la Standard franco-américaine n'a encore rien distribué. Ces 2 sociétés n'ont cependant pas constitué des réserves tellement considérables qui auraient fait monter le cours des titres : le 1^{er} septembre 1927, leurs actions de 500 francs étaient cotées respectivement 510 francs et 629 francs.

On pourra objecter que ces sociétés se sont épuisées dans leur concurrence pour envahir le marché français et qu'au surplus les trusts qui les contrôlent ont peut-être réalisé leurs bénéfices directement en vendant à un prix élevé à leurs filiales. Il suffira, pour lever ces objections, d'examiner la situation des importateurs français indépendants. On constate que ces maisons sont certainement prospères, mais que

leur prospérité n'a rien d'exceptionnel. C'est ainsi que la principale d'entre elles : « Lille, Bonnières et Colombes » a distribué 9 0/0 brut sur l'exercice 1925-26 et va devoir réduire ce dividende pour l'exercice 1926-27 ; ses actions de 500 francs sont cotées aux environs de 640 francs.

Dans tous ces chiffres, il n'y a vraiment rien d'anormal. Il ne sert à rien de citer la prospérité que les grands trusts ont su atteindre depuis leur fondation, ni les salaires élevés qu'ils donnent à leurs dirigeants. La France, consommatrice de 1,3 0/0 de la production mondiale ne peut avoir la prétention de leur faire la loi. Elle doit seulement viser à pouvoir acheter son pétrole au taux mondial ordinaire, sans être l'objet d'une coalition et avec la faculté de profiter occasionnellement des périodes de baisse. L'organisation actuelle de notre marché du pétrole, la variété de nos sources de ravitaillement et le nombre de nos importateurs nous assurent cette situation pour le moment. Il faut d'ailleurs faire observer en passant que si les grands trusts, généralement rivaux, pèsent fortement sur le marché mondial, c'est pour en faire baisser les prix, grâce à une organisation supérieure à celle des producteurs indépendants et en dehors même des périodes de surproduction.

Nous croyons donc pouvoir admettre que jusqu'ici notre pays n'a pas eu à supporter des élévations de prix dues à un monopole de fait ou à une coalition. En sera-t-il toujours de même et ne peut-on pas avoir des craintes pour l'avenir ? La crainte exprimée par les partisans du monopole est très précise : c'est que les trusts finissent par prendre le contrôle de toutes les maisons d'importation françaises ou même par les absorber, et qu'ensuite, maîtres de notre marché, ils exploitent le consommateur français grâce à une

entente explicite ou tacite qui interviendrait entre les trusts eux-mêmes ou leurs filiales.

Il est certain que depuis leur fondation (1919 à 1921), les 3 filiales des trusts ont pratiqué une politique envahissante et qu'elles ont fait passer sous leur dépendance un grand nombre des anciennes maisons d'importation françaises. Mais il y en a aussi qui ont résisté, telles que « Lille, Bonnières et Colombes » et « Desmarais frères » qui ne paraissent nullement décidées à supporter l'intrusion des trusts dans leurs affaires intérieures. C'est ainsi que « Lille, Bonnières et Colombes », nullement mis en péril par la lutte de prix de 1923 et 1924, a créé en janvier 1927 des actions à vote plural destinées à le prémunir contre un danger de constitution d'une nouvelle majorité d'actionnaires.

Il faut d'ailleurs noter que les sociétés indépendantes (Petrofina, Steaua française, Franco-polonaise des pétroles,...) qui importent des produits russes, roumains et polonais soustraits au contrôle des trusts ont augmenté la part de leurs importations dans notre ravitaillement : 11 0/0 en 1926 contre 7 0/0 en 1925.

Enfin, ne voit-on pas les grands producteurs américains indépendants venir défendre leurs débouchés en France à l'encontre des trusts : groupe Sinclair (Cie Industrielle des pétroles) pour tous les produits, Texas C° pour les huiles de graissage,... ?

Aussi, considérons-nous comme une vue un peu simpliste de croire que les trusts vont réussir à éliminer à peu près tous leurs concurrents en France et à devenir les maîtres absolus de notre marché au point de pouvoir y pratiquer des prix excessifs sans y faire naître automatiquement la concurrence qu'ils auraient anéantie.

D'ailleurs il faudrait que les 3 trusts renoncent à se faire concurrence entre eux et se partagent le marché par un accord plus ou moins tacite. En Espagne, on vient de voir la Standard et la Royal Dutch, en présence des projets de monopole, se réunir pour formuler une proposition commune qui leur permettrait de maintenir leurs positions. Mais il est bien peu probable sous un régime de liberté économique que nous assistions à une alliance englobant ces mêmes Standard et Royal Dutch qui ont toujours été rivales et qui, en ce moment encore, sont en état de difficulté aigüe au sujet des achats de pétrole faits par la Standard au Syndicat du Naphte de l'U.R.S.S.

Au total, le danger évoqué par les partisans du monopole ne nous paraît pas suffisamment menaçant pour justifier un remède aussi énergique que l'institution d'un monopole. Cela ne veut pas dire que l'Etat devra se désintéresser de l'organisation de notre marché d'importation du pétrole ; il faudra au contraire qu'il le surveille et qu'il y maintienne en fait la libre concurrence. Il dispose déjà à cet effet de la « Compagnie Française des pétroles » à laquelle il pourra toujours refuser l'autorisation d'aliéner son indépendance ; il pourra, en outre, provoquer la constitution d'un organisme plus puissant et dont nous parlerons, en conclusion, pour terminer cette étude.

L'intérêt du consommateur ne pouvant suffire à justifier le monopole, il n'en reste pas moins que ce pourrait être un procédé fiscal susceptible d'alimenter le Trésor : quel que soit le bénéfice retiré par les importateurs, l'Etat pourrait se l'attribuer en monopolisant à son profit les opérations commerciales correspondantes. C'est évident, mais c'est également vrai dans toutes les branches de l'activité com-

merciale et industrielle. En ce qui concerne le pétrole, l'intérêt du consommateur, nous l'avons vu, n'exige pas une pareille mesure. L'Etat en tirerait-il au moins des revenus considérables ? Si nous nous reportons aux chiffres que nous avons fournis plus haut, nous voyons qu'au 1^{er} septembre 1927, pour 1 hectolitre d'essence importé en France, il fallait payer :

84 fr. 50 au vendeur et au transporteur.

70,74 à l'Etat (douanes et contributions indirectes).

et 40,76 à l'importateur.

Sur les 40 fr. 76 payés à l'importateur il faut retenir ses frais, l'intérêt des capitaux engagés (y compris la valeur des stocks), l'amortissement des installations, le prix des assurances, la valeur des pertes,... Son bénéfice net proprement dit ne reste pas bien considérable en regard de tous les impôts que l'Etat perçoit déjà actuellement et ne nous paraît pas d'un tel attrait qu'il puisse justifier une mesure comme le monopole.

Enfin, il y a un dernier argument économique invoqué par les défenseurs du monopole : les trusts qui ont installé leurs filiales en France reçoivent ainsi chaque année une partie importante des bénéfices réalisés par ces filiales ; ce seraient des sommes considérables appelées ainsi chaque année à sortir de France et à peser sur notre balance des comptes.

C'est alors toute la question de l'emploi des capitaux étrangers dans notre vie économique qui se trouve posée dans ce cas particulier. Il n'entre pas dans le cadre de cette étude de la discuter. Mais, en ce qui concerne le pétrole, il n'est pas inutile de rappeler que l'importation de ces capitaux et la création des filiales des trusts ont été indiscutable-

ment favorisées par le Gouvernement de 1919 à 1921 alors que fonctionnait encore le consortium. Ces capitaux n'ont reçu jusqu'ici qu'une très faible rémunération et se sont très largement employés dans des immobilisations de première utilité pour le pays : outillage pétrolier des ports de commerce, réservoirs à pétrole, réseau de distribution d'essence d'automobiles sur le territoire. Il n'est pas jusqu'à notre seule raffinerie importante, celle de Couchelettes, qui ne soit l'œuvre de la filiale de l'Anglo-Persian. Alors que nos comptes de guerre ne sont pas encore réglés avec les Etats-Unis et l'Angleterre, serait-il particulièrement opportun d'exproprier les sociétés importatrices et, prenant ombrage des capitaux étrangers immobilisés dans le commerce du pétrole, de les renvoyer outre-Manche et outre-Atlantique ?

Nous ne parlerons pas de la nécessité qui a été quelquefois invoquée d'instituer un monopole du pétrole comme corollaire du monopole de l'alcool industriel. Cette idée n'a plus de défenseurs et le fonctionnement du régime actuel du pétrole et de l'alcool montre qu'il faut l'abandonner.

Finalement, on s'aperçoit ainsi que dans le domaine économique il n'y a pas vraiment d'argument décisif en faveur du monopole de l'importation qui, par contre, soulève de graves objections que nous allons examiner.

Si on optait pour un *monopole en régie directe*, l'Etat serait amené à engager des capitaux très importants (fonds de roulement, installations expropriées ou construites...) qui, selon l'avis de l'office des combustibles liquides, dépasseraient 1 milliard. Surtout, cette régie directe serait une modalité bien mal appropriée au commerce extérieur du pétrole : les achats de pétrole sur les différents lieux de production, les affrètements de navires-citernes sont des opé-

rations qui, pour être heureusement conclues, exigent une grande habileté et une connaissance approfondie des affaires. Elles ne peuvent se traiter avantageusement que moyennant des décisions rapides et définitives qui permettent seules de profiter de toutes les circonstances favorables. D'ailleurs, la spéculation est un aspect indispensable du commerce extérieur du pétrole : accroître les stocks en profitant de la baisse, les liquider pendant la hausse constitue une opération courante qui contribue à la prospérité d'une maison d'importation. Un organisme d'Etat serait-il bien qualifié pour une telle besogne ? Nous ne le croyons pas et il serait fort à craindre que le consommateur ne fasse les frais d'une telle expérience. Ce même consommateur serait d'ailleurs exposé à un autre péril : celui d'une élévation du prix du pétrole chaque fois que l'Etat, certain de trouver là un rendement fiscal assuré et immédiat, aurait besoin de nouvelles ressources.

Enfin, le monopole en régie directe aurait peut-être l'inconvénient, en centralisant des besoins importants entre les mains d'un acheteur unique aux procédés administratifs, de faciliter cette coalition des vendeurs que les promoteurs du monopole redoutent tant et qui pourrait avoir l'occasion de se réaliser dans certains cas. Cette facilité relative de coalition sur les marchés où l'Etat ferait ses offres d'achat serait susceptible de compenser et au-delà les avantages de prix qu'il pourrait obtenir du fait de l'importance de ses commandes.

En fait il est certain qu'en France, ni l'opinion publique, ni une majorité parlementaire ne désirent une régie directe du pétrole que pour notre part nous estimons peu souhaitable.

Si l'Etat renonçait à exploiter lui-même le *monopole du pétrole* et en confiait le soin à *une société commerciale*, une grande partie des griefs adressés à la régie directe viendrait à disparaître. La Société en question fournirait au moins une partie sinon la totalité du capital nécessaire au fonctionnement du monopole, elle pourrait effectuer ses opérations d'achat et le transport selon des procédés purement commerciaux et avec assez de souplesse pour déjouer les risques de coalition des vendeurs.

Il n'en resterait pas moins une difficulté assez sérieuse que nous avons déjà exposée, celle de la fixation des prix de vente de la Société, alors surtout que sous un régime de monopole l'Etat doit se réserver le soin de contrôler et même diriger la politique générale des achats à l'étranger en fonction de considérations autres que celles du prix de revient. Quelle que soit la solution adoptée : fixation des prix par l'Etat ou selon une formule contractuelle dans laquelle entreraient des cours mondiaux éminemment sujets à discussion, il est à craindre que les révisions fréquentes de prix qui devraient intervenir ne mettent la Société et l'Etat en difficulté permanente. L'Etat aurait toujours tendance à tenir compte du bilan de la Société et il est à peu près certain qu'on ne la laisserait jamais réaliser les bénéfices importants qu'elle pourrait tirer d'une heureuse gestion ou de certains aspects du marché mondial. Dans ces conditions, ne pourrait-on pas redouter que la Société ne devienne une grande administration s'accommodant de bénéfices moyens mais sûrs et où manquerait la vie, la souplesse, l'ingéniosité qui doivent s'imposer dans une société pétrolière ?

Tels sont les arguments qui peuvent être présentés pour justifier ou combattre sur le terrain purement économique

l'institution d'un monopole de l'importation. Rien ne nous paraît militer nettement en faveur de ce monopole, mais avant de se prononcer, il convient d'examiner le *point de vue de la sécurité et de la défense nationales* qui a été si souvent oublié par les uns et par les autres mais qui pourtant doit dominer le débat.

Le problème qui se pose est alors le suivant : quel système est-il préférable d'adopter en temps de paix pour le commerce extérieur du pétrole dans le but de conserver notre indépendance politique et de nous assurer le ravitaillement le plus facile en pétrole étranger en cas de crise diplomatique ou de guerre ? le fait que, sous le régime de la libre concurrence, les trusts dirigent une partie importante de ce commerce extérieur n'est-il pas un danger ?

Observons d'abord que le régime des importations du temps de guerre peut être très différent de celui du temps de paix. Le régime actuel étant celui de la libre concurrence, on peut très bien imaginer des conflits continentaux et limités où il continuerait à jouer moyennant éventuellement un appui ou même des accords diplomatiques de l'Etat. Inversement, dans le cas de conflits plus généralisés ou d'un caractère maritime, il est fort possible que l'Etat soit amené à prendre en main notre ravitaillement en pétrole devenu chose de guerre et susceptible même d'être organisé entre alliés comme ce fut le cas en 1918. Mais ce n'est pas là un phénomène particulier au pétrole : ce sera le cas de toutes les matières premières nécessaires à la défense nationale et nous avons vu de 1914 à 1918 un régime assez généralisé de consortiums succéder à la liberté. On ne peut pas, répétons-le, vivre d'une façon permanente en temps de paix comme on vivrait en temps de guerre et il suffit d'avoir organisé et

préparé les moyens de passer d'un régime à l'autre, tout comme on le fait pour la mobilisation du personnel.

Le fait que des capitaux étrangers importants sont investis dans les affaires d'importation de pétrole ne nous empêcherait pas de disposer dès que besoin de toutes les installations établies sur le sol français et qu'ils ont largement contribué à édifier : dispositifs de déchargement des navires, pipe-lines, réservoirs, ... Le personnel français employé dans les maisons d'importation joint à celui de l'Office national des Combustibles liquides permettrait aisément de constituer sans difficulté les cadres d'une organisation d'Etat du temps de guerre. Et il nous faut, à ce sujet, signaler que nous ne partageons pas l'émotion que manifeste la proposition de loi socialiste de 1927 du fait qu'un certain nombre de hauts fonctionnaires sont devenus les dirigeants des filiales des trusts. La présence de ces hauts fonctionnaires, de deux anciens ambassadeurs, de deux anciens chefs de l'Etat-Major Général de la Marine nous paraît au contraire une sérieuse garantie. Sans aucun doute ces hautes personnalités chercheront à assurer la prospérité des entreprises qui ont placé leur confiance en eux, mais nous voyons mal l'ancien ambassadeur de France à Berlin et l'amiral qui commandait la brigade des fusiliers-marins sur l'Yser devenir les artisans de la « trahison de l'organisation capitaliste ». Nous pensons plutôt que le jour où il en serait besoin, le pays les verrait une fois encore se ranger à son service avec tous les moyens d'action dont ils peuvent disposer dans leur nouvelle situation.

Ceci étant dit, quels peuvent être les arguments, en ce qui concerne notre défense nationale, des promoteurs du monopole de l'importation ? Il y en a deux : seul, un mono-

pole pourra confier à notre pavillon national toutes les importations du temps de paix et activer ainsi le développement de la flotte de navires-citernes dont nous avons besoin ; seul un monopole pourra répartir ses commandes du temps de paix entre les divers producteurs et passer, en dehors de tout but économique, des contrats spéciaux avec ces producteurs de manière à nous assurer en temps de guerre le pétrole dont nous aurons besoin et qui ne pourra nous être fourni par notre production nationale et par la production étrangère que nous contrôlerons.

Pour le développement de notre flotte pétrolière, le monopole se heurterait aux mêmes obstacles que maintenant : prix de revient assez élevé du fret pétrolier français, abondance du fret international et désir de certains producteurs d'utiliser leur propre flotte de transport. Le monopole pourrait évidemment passer outre à la question du prix, mais cela ne serait-il pas l'équivalent d'un système de primes dont le consommateur ferait les frais comme maintenant ? Cette question du prix étant résolue, le monopole pourrait incontestablement intensifier l'emploi du pavillon français dans nos importations. Mais les avantages qu'il obtiendrait dans cet ordre d'idées ne seraient pas absolument radicaux : il se heurterait, en effet, à la même prétention de certains grands vendeurs d'être en même temps des transporteurs et il ne pourrait cependant pas s'abstenir de toutes relations avec les principales puissances pétrolières du monde. Et surtout, il faudrait craindre que devant une attitude aussi franche de la part d'un monopole dirigé ou inspiré par l'Etat, notre pavillon pétrolier ne soit l'objet de représailles étrangères : la première ne consisterait-elle pas à éliminer nos navires-citernes du trafic international autre que celui qui aboutit à la

métropole et à empêcher ainsi un développement extérieur de notre flotte pétrolière indispensable cependant, nous l'avons vu, pour lui permettre de satisfaire aux besoins du temps de guerre.

Il reste enfin le dernier argument : possibilité pour le monopole de soustraire le pays à l'hégémonie des trusts qui nous tiendraient sous leur dépendance et de développer les relations commerciales avec d'autres producteurs choisis d'une façon judicieuse en tenant compte de facteurs autres que les éléments purement économiques et auprès desquels nous pourrions trouver à coup sûr notre ravitaillement du temps de guerre, préparé au besoin par des contrats spéciaux.

C'est là un argument qui n'est certainement pas sans valeur ; il n'a pourtant pas la portée capitale qu'on pourrait croire à première vue. Il ne faut pas s'illusionner, en effet, sur la valeur que pourraient avoir des contrats valables pour le temps de guerre au cas, bien improbable, où il serait possible de trouver des producteurs qui acceptent de telles clauses : un conflit, où notre ravitaillement en pétrole pourrait être mis en péril, leur donnerait mille occasions de résilier leurs contrats s'il ne désirent pas nous approvisionner. D'ailleurs, la Guerre et surtout la Marine qui, dès le temps de paix, consomment des quantités importantes de pétrole pourraient passer de tels contrats sans avoir besoin d'un monopole.

Des relations commerciales étendues peuvent évidemment être utiles en cas de crise extérieure ou de conflit. Mais, ne les possédons-nous pas déjà maintenant ? De toute manière, nous ne pouvons pas songer à éliminer les trusts qui constituent les grandes puissances pétrolières du monde et qui ont contribué à notre victoire de 1918. Alors, que ferait le monopole ? limiter la part de ces trusts et, tout en conser-

vant de bonnes relations avec eux, intensifier le recours à d'autres sources de ravitaillement ? Il n'est peut-être pas besoin d'un monopole pour cela. Bien au contraire, l'institution d'un monopole d'achat dès le temps de paix, la répartition des commandes par un organisme dirigé ou inspiré par l'Etat aurait le résultat de transporter immédiatement et complètement la question du pétrole sur un terrain politique où elle pourrait rencontrer de nombreuses difficultés, ne serait-ce que du côté des 3 grands trusts qui sont appuyés par leurs gouvernements nationaux. Souvenons-nous des difficultés internationales qui ont suivi le pacte de San Remo et du refus de la Standard Oil de traiter avec le monopole d'Etat français en 1920.

Nous avons tout intérêt, en temps de paix, à laisser la question de nos importations sur un terrain purement commercial ; quand vient la guerre, on ne se boude pas de querelles de commerçants.

L'institution du monopole de l'importation aurait par ailleurs les plus fâcheux effets sur deux des éléments de notre politique nationale qui sont essentiels dans la marche vers l'indépendance : l'acquisition de gisements étrangers et l'établissement d'une industrie de raffinage. Le monopole aurait pour effet d'arrêter net les initiatives privées qu'il conviendrait plutôt de stimuler dans cette voie. Aucun groupe financier ne se lancerait en effet dans la prospection de gisements étrangers sans la liberté de pouvoir importer lui-même ses produits dans la métropole et dans l'établissement de raffineries sans la liberté d'assurer lui-même son ravitaillement en pétrole brut.

On pourra évidemment répondre à cela qu'il appartiendrait au monopole de se substituer aux initiatives privées dé-

faillantes. Ce n'est cependant pas possible. Sous un monopole en régie directe, l'Etat ne pourrait pas acquérir de gisements étrangers, sauf dans des cas exceptionnels comme il s'en est présenté après la guerre pour le pétrole de Mossoul (cas dans lesquels d'ailleurs le monopole n'ajouterait rien) ; l'Etat pourrait certainement se mettre à la tête d'une industrie nationale du raffinage, mais il n'a pas besoin du monopole d'importation pour cela. Si le monopole était exploité par une société commerciale, l'Etat pourrait lui imposer d'acquérir des gisements étrangers, mais ce serait là une clause bien difficile à faire observer ; il pourrait également lui imposer d'importer un certain pourcentage de pétrole à l'état brut, mais à partir du moment où l'on supprime la liberté, il est aussi simple d'imposer cette obligation à tous les importateurs en maintenant le reste du régime actuel. Dans ces domaines, l'institution du monopole n'apporterait aucun avantage et ne pourrait se traduire que par un ralentissement de l'activité nationale.

Pour en terminer, signalons enfin que cette intervention brutale de l'Etat pour exproprier un certain nombre de sociétés et pour instituer un monopole de l'importation ferait naître une dernière objection du côté des carburants de synthèse et de remplacement. Il n'est peut-être pas chimérique d'espérer qu'un jour viendra où un pays comme le nôtre, à peu près démuní de pétrole naturel et éloigné des gros centres de production, pourra le remplacer par un pétrole de synthèse ou par tout autre carburant. Nous savons déjà que l'Allemagne s'est résolument engagée dans cette voie. N'est-ce pas une raison de plus pour l'Etat de renoncer à l'aventure du monopole de l'importation qui jamais n'a été réclamé ou même accueilli avec bienveil-

lance par les 2 départements de la Guerre et de la Marine qui ont la responsabilité de notre Défense Nationale ?

Nous avons ainsi exposé tous les arguments qui ont été ou qui peuvent être présentés pour ou contre le monopole de l'importation. Le résultat ne peut évidemment pas être résumé dans une équation mathématique capable de s'imposer à tous les esprits. Pour notre part, loin des passions politiques et compte tenu des intérêts supérieurs de la nation, nous estimons que si le régime actuel ne représente pas la perfection, l'institution d'un monopole de l'importation serait cependant une faute lourde qu'il ne faut pas ajouter aux maux causés pas notre inaction et nos erreurs passées.

Au monopole de l'importation, certains projets ont joint *le monopole du raffinage* (projet de loi du 16 juin 1919, proposition de loi Aubriot-Levasseur du 18 juin 1920, 1^{re} proposition de loi Margaine du 27 mai 1926). L'idée d'instituer un monopole du raffinage paraît à première vue singulière : il s'agit en effet d'une industrie que notre pays aurait grand intérêt à voir se développer et qui n'est encore exercée en France que par une seule usine inaugurée en juillet 1927 pour traiter 150 à 200.000 tonnes de brut par an. On ne voit pas l'avantage que le monopole du raffinage pourrait apporter au pays en enrayant toutes les initiatives privées qu'il conviendrait au contraire de susciter. Si l'Etat estime que ces initiatives privées ne sont pas assez agissantes, il peut prendre de nombreuses mesures pour les raviver, soit par voie de contrainte (obligation aux importateurs d'introduire un certain pourcentage de brut, comme nous le disions déjà plus haut), soit plutôt par voie d'encouragement (aménagement du tarif douanier) ; il pourra même donner l'exemple lui-même en coopérant par ses propres finances à la constitu-

tion de sociétés de raffinage. Mais, dans ce domaine plus qu'ailleurs, le monopole serait une erreur.

Il reste enfin à dire un mot du *monopole du commerce intérieur et de la vente au détail* du pétrole qui a été envisagé dans le projet gouvernemental de 1919 et dans certains projets parlementaires de 1920 à titre accessoire du monopole de l'importation et dans un but purement fiscal. Il entraînerait des opérations de détail beaucoup plus nombreuses et une organisation commerciale beaucoup plus considérable que le monopole de l'importation ; il exigerait la constitution d'un capital considérable et l'expropriation d'un grand nombre de commerçants, grossistes et détaillants. Au point de vue de la Défense nationale il est absolument sans aucun intérêt, la direction ou le contrôle de nos achats extérieurs ne réclamant en aucune manière une ingérence de l'Etat dans le commerce intérieur. A l'heure actuelle, il n'est plus réclamé par personne, pas même par les socialistes.

6.— Critique des projets de régime de concessions

Les projets parlementaires n'ont pas visé seulement à monopoliser tout ou partie du commerce et de l'industrie du pétrole. Certains, tout en maintenant la nationalisation ou socialisation de ces branches de l'activité économique et en continuant à considérer la fourniture du pétrole comme un service public, ont admis qu'il serait possible de recourir à un système de concessions accordées à un nombre illimité d'individus qui se trouveraient entre eux sous un régime de libre concurrence avec l'autorisation de l'Etat et sous les conditions générales qui leur auraient été imposées.

La proposition de loi socialiste du 7 avril 1927 qui com-

porte l'institution du monopole de l'importation, le complète par une disposition assez originale en ce qui concerne le raffinage et le commerce intérieur. Leur exercice serait soumis à l'octroi d'une licence, valable 30 ans au maximum, mais renouvelable ; l'Etat, dégagé de toute préoccupation fiscale à cet égard, fixerait non seulement le prix de vente du pétrole par le monopole, mais aussi le prix de vente à la consommation.

Il est certainement impossible de justifier ce projet de taxation intérieure plus pour le pétrole que pour tout ce qui est nécessaire à la vie : charbon, viande, pain, tissus, logement, ... En fait, le projet socialiste tend, parce que l'occasion se présente pour le pétrole, à amorcer une réforme sociale d'ordre général et qui, sur ce point, n'a rien à voir avec le pétrole.

Des projets de régime de concessions proprement dit ont été présentés, d'une part, dans la 2^e proposition de loi Margaine du 7 avril 1927, et d'autre part, dans la proposition de loi Lamoureux du 13 juillet 1927.

Le projet Margaine consiste à compléter le monopole de l'importation par un régime de concessions pour le raffinage et le commerce intérieur. Le but est essentiellement social et fiscal ; l'essentiel de la concession consiste dans une participation de l'Etat aux bénéfices : « la formule de cette »
« participation devra être choisie de manière que le fruit de »
« tout l'effort d'économie et de bonne organisation du con- »
« cessionnaire lui appartienne entièrement, l'Etat ne par- »
« tageant que sur la fraction qui correspond aux progrès de »
« l'organisation sociale ». L'auteur n'indique d'ailleurs pas comment on pourra établir une pareille formule de participation aux bénéfices, valable pendant les quelques dizaines

d'années pour lesquelles il sera nécessaire d'accorder les concessions si on veut que nos usines de raffinage et notre réseau de distribution de pétrole aillent en se développant.

La proposition de loi Lamoureux comporte un régime de concessions généralisé à l'importation, au raffinage et au commerce intérieur ; cette proposition de loi n'a pas encore été imprimée et distribuée et il n'est pas possible d'en connaître le texte exact, ni l'exposé des motifs.

On peut néanmoins procéder à une discussion générale des avantages et des inconvénients susceptibles d'être apportés par un tel régime. Le caractère essentiel d'une concession est d'être temporaire, d'entraîner une participation de l'Etat aux bénéfices et d'assujettir le concessionnaire à certaines obligations. Ces trois caractères se trouveront sans aucun doute dans tout projet de régime de concessions relatif au pétrole.

Au point de vue de la Défense nationale, une telle réforme ne peut avoir d'avantages qu'à raison des obligations imposées aux importateurs. Or la loi de 1925 leur en impose déjà quelques unes qu'il serait possible de modifier ou augmenter par un nouveau texte législatif sans recourir au régime des concessions, cela d'autant plus que ces obligations générales très importantes relèvent plutôt du Parlement que du Gouvernement. En fait, le point essentiel avec un tel régime semble consister dans la possibilité, sans texte législatif explicite, de réduire ou même de supprimer la part prise par les filiales des trusts dans notre commerce extérieur et intérieur du pétrole. Cette idée a certainement inspiré l'auteur de la proposition de loi du 13 juillet 1927 sur le régime des concessions qui avait été également l'auteur de la proposition de loi du 17 Décembre 1920, analysée précédemment,

qui réservait tout le commerce du pétrole aux sociétés anonymes réputées françaises selon certaines règles.

Il est évident que l'Etat, sous un régime de concessions, aurait toujours le droit, comme pour tout service public, d'en refuser l'octroi à des étrangers ou à des sociétés qui, comme les filiales des trusts, ne justifieraient pas d'une certaine majorité de capitaux et d'administrateurs français. Sans aller jusqu'à cette mesure extrême, il pourrait n'accorder les concessions d'importation de pétrole que pour un contingent déterminé qui, en fait, serait fixé de manière à limiter l'activité des filiales des trusts et à laisser plus ou moins le champ libre aux maisons spécifiquement françaises.

Nous avons déjà indiqué les critiques qui, au Parlement, avaient été adressées aux projets « nationalistes » de 1920. Nous pensons qu'un tel nationalisme ne peut pas être justifié dans le commerce d'un produit étranger comme il l'est pour l'exploitation de richesses nationales. Il serait susceptible d'entraîner des représailles, la fermeture de certaines sources de production et des difficultés qui ne sont pas souhaitables alors qu'il s'agit, répétons le, d'un produit détenu en grande partie par des puissances politiques et financières avec lesquelles, bon gré mal gré, nous devons compter.

Du côté du raffinage, un régime de concessions ne pourrait que ralentir toute initiative, en particulier si une condition de nationalité éliminait les filiales des trusts auxquels nous devons notre seule raffinerie actuelle et qui peuvent être un élément capital de la renaissance de cette industrie en raison de la puissance de leurs capitaux et de leurs disponibilités en pétrole brut.

Au point de vue économique, la participation aux bénéfices qui pourrait résulter de l'octroi des concessions ré-

pond aux critiques adressées aux sociétés pétrolières en raison de leurs profits excessifs. Or, du côté des importateurs nous avons montré ce que ces affirmations avaient d'exagéré ; l'industrie du raffinage est à peu près inexistante en particulier du fait qu'elle ne donne pas de bénéfices suffisants en attendant un nouveau tarif douanier ; enfin, jamais personne n'a pu mettre en évidence des profits scandaleux réalisés dans les opérations de distribution qui procurent des bénéfices commerciaux normaux comme quantité d'autres branches de l'activité économique.

Il faut voir, en outre, que la participation de l'Etat aux bénéfices est incompatible avec l'existence des filiales des trusts. Les trusts qui détiennent la majorité de leurs actions seraient en effet poussés à réaliser leur profit en majorant le prix de vente à ces filiales de manière que les bénéfices de ces dernières restent au dessous du taux où commence la participation de l'Etat. Seules les maisons françaises la supporteraient.

Pour ces raisons brièvement exposées, nous estimons qu'il faut rejeter le régime des concessions comme le monopole et renoncer à ces réformes brutales dont le seul attrait est la simplicité théorique et qui seraient susceptibles de conduire à de graves mécomptes.

CHAPITRE III

Un projet de société pétrolière à participation d'Etat

Nous avons repoussé l'idée d'une nationalisation du commerce et de l'industrie du pétrole, qu'elle comporte l'institution d'un monopole ou d'un régime de concessions. Nous avons préféré maintenir la liberté économique actuelle, moyennant des améliorations à la législation spéciale au pétrole. Nous estimons cependant que, tout en respectant la libre concurrence, l'Etat devrait intervenir directement dans les affaires de pétrole, en y engageant ses finances, pour contribuer effectivement à assurer l'exécution de notre politique nationale et à maintenir précisément cette libre concurrence à l'encontre des tentatives qui pourraient se produire pour la supprimer.

Cette intervention se manifesterait par la *création d'une société commerciale mixte* dont l'Etat détiendrait au moins la majorité des actions confiées au Ministre des Finances pour la perception des dividendes. Cette société anonyme à participation d'Etat se bornerait à être un *omnium* opérant d'une façon analogue aux trusts anglo-saxons par le contrôle d'un certain nombre de sociétés filiales dans lesquelles elle posséderait la majorité du capital et auxquelles elles fixerait les directives à suivre en liaison les unes avec les autres.

L'Etat actionnaire serait représenté au conseil d'administration et aux assemblées générales de l'omnium. Au

conseil, ses représentants occuperaient la Présidence plus la moitié des autres sièges. Par exception aux règles de Droit commun, les représentants de l'Etat seraient nommés par actes réglementaires ; les administrateurs, obligatoirement français, appelés à représenter les intérêts privés seraient élus par les actionnaires autres que l'Etat au moyen d'un vote particulier au cours des assemblées générales. On pourrait, en outre, exiger pour ces derniers l'agrément de l'Etat comme c'est le cas à la « Compagnie Française des Pétroles ».

Les administrateurs représentant l'Etat devraient, sauf le Président du Conseil, être de hauts-fonctionnaires en activité de services de manière qu'ils constituent bien une représentation gouvernementale éloignée des intérêts privés et des passions politiques et où chacun apporterait la connaissance parfaite d'un des éléments complexes qui constituent le problème du pétrole. Tels pourraient être, désignés par leurs Ministres respectifs, le Directeur de l'Office National des combustibles liquides, un officier général de l'Etat Major de la Marine et de l'Etat-Major de l'Armée, un inspecteur général des Mines, de hauts fonctionnaires des Finances et des Affaires étrangères....., tous choisis de préférence parmi les membres du Conseil d'administration de l'Office national des combustibles liquides pour assurer l'unité de vue des deux organismes.

Les mêmes personnalités représenteraient l'Etat à l'assemblée générale. Chaque groupe des délégués des divers départements ministériels disposerait, sur le total des voix de l'Etat, d'un nombre de voix déterminé par Décret et attribué à son Ministère. Cette répartition des voix de l'Etat, qui ne seraient pas réunies en un seul bloc, permet-

trait de mettre à jour les diverses tendances qui pourraient se manifester entre ses représentants. Il est certain, en effet, que les représentants de la Guerre et de la Marine viseraient toujours, de préférence, à étendre les sociétés filiales et négligeraient plutôt les dividendes alors qu'au contraire les représentants des Finances envisageraient avec plus de défiance les augmentations de capital et les immobilisations et rechercheraient, comme beaucoup d'actionnaires, la distribution de dividendes élevés. De cette manière, les différentes tendances en question pourraient se manifester : la répartition des voix de l'Etat aux assemblées générales aurait sa répercussion directe au sein du conseil et les actionnaires ordinaires pourraient avoir des alliés chez les représentants de l'Etat sans se trouver en présence d'un bloc unique dont ils n'auraient qu'à subir les décisions.

Bien entendu, le gouvernement serait entièrement maître de nommer et remplacer ses représentants en tout temps, de manière qu'il puisse leur imposer sa volonté générale.

Cette société mère, cet omnium serait d'une administration aisée : son rôle consisterait à créer les filiales, à leur fournir des directives, à en effectuer la liaison. Ses bénéfices viendraient de sa participation aux dites filiales. Toutes les fonctions d'exécution : administrateurs-délégués, directeur général,..... seraient exercées par les administrateurs ordinaires de manière à laisser aux représentants de l'Etat le simple rôle de membres du conseil qui leur permettrait d'assurer la volonté de l'Etat sans entrer dans des fonctions commerciales.

Notre omnium aurait à créer un certain nombre de filiales purement commerciales destinées à s'occuper des diverses branches du commerce et de l'industrie du pétrole :

production sur le sol national et à l'étranger, importation et distribution, transport par mer, raffinage. Il resterait maître de ces diverses sociétés en souscrivant et en conservant la majorité du capital. Seuls les administrateurs ordinaires de la société mère — à l'exclusion des représentants de l'Etat — pourraient entrer au conseil des filiales qui fonctionneraient ainsi d'une façon entièrement commerciale. Par contre, le conseil de l'omnium serait maître de désigner ses mandataires à l'assemblée générale de chaque filiale ; il pourrait ainsi y envoyer des représentants de l'Etat, ce qui achèverait de garantir l'exécution des directives de la société mère conformément à la volonté de l'Etat qui s'y trouve en majorité.

Avec une telle organisation, l'Etat se trouverait ainsi être le maître d'un omnium qui n'aurait jamais à traiter avec des tiers et dont l'existence serait des plus discrètes ; son rôle de direction pourrait s'y exercer d'une manière qui ne prête à aucune des critiques habituelles contre l'étatisation. Les organismes actifs d'exécution seraient des filiales commerciales, ayant entièrement cette qualité à l'égard des tiers et dont cependant l'Etat se trouverait régler la politique générale sans aucune intrusion dans les opérations commerciales. On satisferait ainsi à un principe d'intervention de l'Etat dans les affaires de pétrole tout en échappant aux griefs articulés à l'égard de son inaptitude commerciale et même de sa seule présence en titre dans ces affaires.

Il était nécessaire de commencer par indiquer sommairement l'organisation d'un tel système susceptible d'ailleurs de bien des variantes. Nous allons expliquer maintenant

plus en détail quel serait son rôle et quels buts il devrait se proposer d'atteindre.

Ainsi que nous l'avons déjà dit, les filiales devraient exercer leur activité dans toutes les branches du commerce et de l'industrie du pétrole, conformément aux visées de notre politique nationale.

Du côté de la production nationale, le régime minier des concessions donne à l'Etat les garanties suffisantes à l'égard des sociétés en exercice, mais il serait désirable d'accroître le nombre de ces entreprises commerciales. L'Office des combustibles liquides a procédé à une exploration scientifique du sol national, œuvre indispensable mais d'un rendement financier bien aléatoire et qui, par conséquent, rentre parfaitement dans ses attributions d'organisme d'Etat. Jusqu'à maintenant, un seul gisement susceptible d'exploitation a été trouvé : celui de Gabian. Nous estimons qu'il n'est peut-être plus opportun de laisser cette exploitation aux mains de l'Office qui doit recourir au concours des Travaux Publics, peu versés dans les questions de pétrole, et de la société de Pechelbronn. Il serait temps de confier le gisement de Gabian à une société commerciale. L'Etat en ferait apport, contre attribution d'actions, à la société de portefeuille qui, à son tour, le retrocéderait à une filiale chargée de la production nationale. Cette filiale, spécialisée dans les questions de production, pourrait faire de la prospection pour son propre compte, dans la Métropole et aux Colonies. Elle pourrait également faire de la prospection en cession pour le compte de l'Etat qui lui accorderait à certaines conditions la concession des gisements ainsi découverts.

Une autre filiale serait chargée d'acquérir des partici-

pations dans la production étrangère et de nous assurer le contrôle le plus étendu sur des gisements de pétrole extérieurs susceptibles de contribuer à nous ravitailler en toutes circonstances. Son but serait défini comme l'a été celui de la Compagnie Française des Pétroles, mais la société dont nous préconisons la création pourrait certainement s'y appliquer avec plus d'activité. Il n'y a évidemment pas à revenir sur le fait que les 25 0/0 de la Turkish Petroleum ont été attribués à la Compagnie française des Pétroles, sinon à essayer de provoquer une fusion de cette société avec notre filiale en question. L'activité de cette dernière pourrait, en tout cas, se tourner vers les régions de l'Amérique du Sud où l'industrie pétrolière est en plein développement, en attendant le moment où des perspectives intéressantes s'ouvriront peut-être dans l'Est de l'Europe. La filiale pourrait en outre s'employer à la constitution de groupes de porteurs français de valeurs pétrolières étrangères, quitte à acquérir elle-même des titres. Tout le monde sait le nombre considérable de titres de la Royal Dutch, de la Mexican Eagle et de tant d'autres sociétés étrangères qui sont détenus par nos nationaux, sans influence cependant sur la politique de ces entreprises, du fait de leur isolement et de l'éloignement du siège social et des assemblées d'actionnaires. Un remède pourrait incontestablement être apporté à cette situation par la constitution des dits groupements ou du fait qu'une société française détiendrait un nombre important de titres en tant que propriétaire ou mandataire.

Une troisième filiale serait créée pour constituer une société nationale indépendante d'importation et de distribution. Cette société devrait toujours chercher à accroître pacifiquement sa part dans notre commerce extérieur sans

cependant prendre l'initiative de luttes de prix avec les autres importateurs. Elle consoliderait le front des sociétés françaises indépendantes capables de maintenir la libre concurrence et d'arrêter, si le besoin s'en faisait sentir, une tentative de domination complète de notre marché par les trusts. Bien entendu, notre filiale ne devrait pas entamer la guerre contre les trusts avec lesquels il serait même désirable qu'elle ait de bons rapports commerciaux ; mais elle pourrait faire une balance dans ses achats et en placer une partie convenable chez les producteurs indépendants avec lesquels il est également essentiel que nous soyons liés. Elle pourrait être chargée de l'importation et du placement en France du pétrole produit par les gisements étrangers contrôlés par l'autre filiale déjà citée ; elle acquerrait également le pétrole brut qui serait nécessaire au fonctionnement de la filiale de raffinage dont nous parlerons plus loin. Cette même société pratiquerait la vente au détail dans le pays, au moins pour certains produits tels que l'essence et les huiles pour automobiles de manière à ne pas avoir à craindre que des concurrents — et en particulier les trusts — ne réussissent à lui fermer le marché intérieur ; elle pourrait également constituer l'organisme de vente de notre société de production nationale.

Nous estimons qu'une telle société serait parfaitement viable et pourrait se tailler son domaine en profitant de l'augmentation constante de la consommation du pétrole en France et sans avoir à entamer une lutte très âpre de débouchés avec les importateurs actuels. Les services de l'Etat qui, à l'heure actuelle, procèdent à leurs achats isolément et avec des moyens plus ou moins bien appropriés, pourraient s'adresser à notre filiale pour assurer leur ravi-

taillement. Cela suffirait à lui assurer déjà un champ d'activité considérable : la Marine, à elle seule, disposait de plus de 110 millions au budget de 1927 pour ses achats de pétrole et aurait eu certainement intérêt à en charger une société commerciale qui aurait pu opérer sur les marchés extérieurs sans aucun des inconvénients inhérents aux marchés administratifs. Cette même filiale serait particulièrement apte à assurer le ravitaillement de notre flotte à l'extérieur, comme l'Anglo-Persian l'a fait pour l'Amirauté britannique. Enfin, la Marine, au lieu de s'épuiser dans la constitution de stocks de pétrole improductifs et onéreux, pourrait avoir avantage à traiter avec cette société pour l'entretien dans certains ports d'approvisionnements utilisables également pour le commerce et qui ne seraient pas entièrement distraits de la vie économique.

Une quatrième filiale serait destinée à édifier le plus tôt possible en France des usines de raffinage. Nous savons que le moment est opportun : la production sud-américaine et la production russe ne trouvent pas encore à se raffiner sur place, les pétroles persans dont le tonnage augmente chaque année ont économiquement avantage à être importés à l'état brut. Il est indispensable de ne pas laisser le temps aux sociétés étrangères d'acquérir la maîtrise complète du raffinage. Actuellement, notre filiale pourrait encore trouver facilement à s'alimenter en produits bruts ; elle disposerait de ceux qui lui seraient fournis par les gisements étrangers contrôlés par la filiale de production étrangère ; elle pourrait traiter avec la Compagnie française des Pétroles pour raffiner sa part des pétroles de Mossoul. Mais, répétons-le, il n'y a pas de temps à perdre si nous ne voulons pas — comme c'est le cas pour l'armement pétrolier — arriver au

moment où toutes les places seront prises et où il faudra lutter contre des compagnies puissantes et déjà installées.

Enfin, il conviendrait de constituer une cinquième filiale d'affrètement et d'armement pour le transport de tous les produits du pétrole. Cette société ne se bornerait pas à assurer le transport du pétrole acquis à l'étranger par les autres filiales. Elle offrirait également ses services à tous les importateurs et chercherait à développer un trafic international à destination de consommateurs étrangers en profitant à cet égard de la production de nos gisements extérieurs, qui, en temps de paix, ne devrait pas forcément être destinée en totalité à la Métropole. Un courant d'affaires certain pourrait d'ailleurs être assuré à la Société par le transport des pétroles nécessaires à la Guerre et à la Marine.

On peut observer à cet égard que la Marine possède déjà une flotte de navires-citernes, armés militairement, de 40.000 t. de port en lourd qui assure un service purement commercial de trafic entre les ports pétroliers étrangers et les parcs à combustibles liquides de nos ports de guerre. Ne serait-il pas plus avantageux que l'Etat cède cette flotte, contre actions bien entendu, à notre société ? Pour commencer tout au moins, avant d'aliéner ces bâtiments, ne serait-il pas logique que la Marine cesse d'armer militairement des navires de charge et, tout en restant propriétaire de sa flotte pétrolière, la donne en gérance à notre société qui l'armait civilement et en assurerait l'exploitation ? L'Amirauté britannique n'opère pas autrement et possède de nombreux navires-citernes qui sont armés et gérés par la British Tanker Co, filiale de l'Anglo-Persian.

Pour terminer, on peut se demander s'il ne conviendrait pas de prévoir une sixième filiale chargée d'exploiter indus-

triellement les procédés de fabrication chimique du pétrole. C'est là une question uniquement d'opportunité. Il ne nous semble pas qu'à l'heure actuelle, les procédés de fabrication artificielle du pétrole soient encore entrés, en France, dans le domaine de la vie industrielle et commerciale ; tel est l'avis du directeur de l'Office des Combustibles liquides. Il ne serait donc pas indiqué d'en charger un groupement qui doit avoir une vie commerciale et il semble préférable de laisser la question dans les attributions de l'Office des Combustibles liquides qui n'a pas de soucis de rendement financier immédiat et qui peut se consacrer très efficacement à toutes les études et tous les essais voulus. Mais, dès qu'il sera possible de passer dans l'ordre industriel à la fabrication synthétique du pétrole, alors il sera tout indiqué d'en faire un nouveau champ d'activité pour notre groupe, particulièrement qualifié pour embrasser le problème du pétrole dans tout son ensemble.

Il reste à voir maintenant si cet organisme dont nous venons d'exposer la structure et les buts présente un caractère viable et s'il pourrait être effectivement constitué.

Nous le croyons certainement viable : ne serait-il pas le simple groupement de sociétés commerciales, vivant sous le régime de la libre concurrence, comme celles qui existent déjà actuellement dans chaque branche envisagée ? On pourrait objecter des difficultés venant du fait qu'au sein de la Société de portefeuille il existerait deux tendances très opposées venant, d'une part, des représentants de l'Etat plus préoccupés de l'intérêt national que des dividendes immédiats et, d'autre part, des actionnaires ordinaires à la recherche du plus grand bénéfice. Nous avons déjà parlé de cette question plus haut et nous ne croyons pas qu'il puisse

y avoir là un obstacle sérieux au bon fonctionnement du groupe. La politique imposée par l'Etat et qui viserait principalement nos sources de ravitaillement ne constituerait pas une grosse sujétion pour la société. Sur le marché mondial du pétrole, les prix s'égalisent : répartir ses commandes entre certains producteurs n'est pas forcément une charge. En sens inverse, d'ailleurs, le groupe profiterait des avantages de la clientèle de l'Etat et d'un appui diplomatique particulièrement ferme. On est en droit d'espérer que les représentants de l'Etat auraient le bon sens de concilier tous les intérêts et d'assurer une vie prospère au groupe à l'existence duquel l'Etat serait le premier intéressé, politiquement et financièrement. On pourrait compter sur le Ministère des Finances pour faire en sorte que le Trésor ne voie pas disparaître dans des opérations dénuées de sens pratique les dividendes qu'il doit normalement recueillir de sa participation.

Le groupe étant viable économiquement et devant procurer à ses actionnaires des bénéfices normaux, est-il cependant certain qu'on pourrait le constituer ? L'Etat, dans les circonstances actuelles, pourrait-il fournir un capital lui assurant la majorité ? Les compagnies pétrolières ne seraient-elles pas portées à entraver la formation de sociétés susceptibles de les concurrencer ?

Examinons d'abord quel devrait être le capital total du groupe au cours des années qui vont venir, en nous bornant évidemment à des chiffres qui représentent simplement un ordre de grandeur.

La société de Pechelbronn avec des capitaux se montant à 121 millions (capital social et obligations) peut exploiter des gisements très pauvres qui produisent 60 à 70.000 t. par

an ; la filiale de production nationale dont la seule exploitation en activité pour commencer serait Gabian aurait certainement assez avec un capital initial de 12 millions, employé en grande partie à acheter la concession de l'Office des Combustibles liquides et le matériel d'exploitation.

Du côté de la filiale chargée d'acquérir des participations aux gisements étrangers, il est beaucoup plus difficile de procéder à une évaluation, les investissements de capitaux étant déterminés en grande partie par des circonstances de fait. Néanmoins, on peut constater qu'avec 75 millions de capital actuel, la Compagnie française des pétroles a pu acquérir une participation de 25 0/0 dans une société aussi importante que la Turkish Petroleum et d'un tiers dans une entreprise de prospection en Colombie. Il semble, en conséquence, qu'avec un capital de 75 à 80 millions, notre filiale pourrait s'ouvrir un large champ d'activité.

Au total, un capital de 90 Millions permettrait de lancer les filiales de production nationale et extérieure.

La filiale d'importation et de distribution pourrait être fondée avec un capital de 80 millions : la société « Lille, Bonnières et Colombes » qui est la plus importante des maisons pétrolières françaises dispose actuellement de capitaux s'élevant à 90 millions (capital social, réserves et obligations) ; la filiale française de la « Standard Oil », la « Standard Franco-Américaine » s'est développée depuis 1920 avec un capital social qui maintenant, n'atteint que 60 millions.

La Société de raffinage pourrait être constituée, comme début, pour traiter 200.000 t. de brut par an, en extrayant la plus grande quantité possible de raffinés (procédés techniques du « topping » et du « cracking »). Le coût de l'usine

serait de 75 millions. Avec les dépenses accessoires et le fonds de roulement, un capital de 100 millions serait nécessaire.

Enfin, la filiale d'affrètements et d'armement pourrait se lancer en se proposant d'acquérir une flotte de 50.000 tonnes de port en lourd capable de transporter 250 à 300.000 t. par an. Ce programme correspond à un capital maximum de 100 millions.

Si nous additionnons tous ces chiffres, nous voyons que le groupe exigerait au total la réunion de capitaux atteignant 370 millions qui, d'ailleurs, n'auraient pas besoin d'être versés intégralement à la constitution des Sociétés mais seulement au fur et à mesure des besoins (mise en exploitation des gisements, développement des importations, achèvement des raffineries, acquisition ou construction des navires-citernes).

L'agencement le plus avantageux consisterait à former l'Omnium au capital de 186 millions, dont un peu plus de la moitié — 93 millions — souscrit par l'Etat et le reste par les grandes banques et les sociétés pétrolières ; pour la création des filiales, il serait fait appel à l'émission de titres dans le public jusqu'à concurrence du capital restant à couvrir, soit 184 millions. De cette manière, l'Etat aurait juste la majorité dans la Société de portefeuille, et la Société de portefeuille dans les filiales. En fait, on ne peut tabler sur un pareil concours de l'épargne publique et il faudrait prévoir une participation plus importante de l'Etat et des groupes financiers — quitte à écouler ultérieurement cet excédent dans le public. Même dans ces conditions, cette participation peut être trouvée, alors surtout, répétons-le, que ces capitaux n'auraient pas besoin d'être investis d'un seul coup, mais feraient l'objet de versements successifs.

L'Etat pourrait déjà apporter en nature les gisements de Gabian et, éventuellement, un ou plusieurs des navires citernes de la Marine ; il pourrait affecter à la souscription une partie au moins des 34 millions provenant de la liquidation du Consortium de guerre et affectés au fonds de réserve de l'Office des combustibles liquides. Il lui suffirait alors, pour compléter sa participation, de quelques annuités de 20 à 30 millions, parfaitement supportables dans l'état de nos finances surtout si on considère que ce ne sont pas des sommes improductives comme les dizaines de millions dépensées chaque année par la Marine pour réaliser son programme de stockage de 1 milliard 1/2.

Du côté des groupes financiers, il est également incontestable qu'il existe des capitaux suffisants pour permettre de trouver facilement la participation prévue auprès des grandes banques, des sociétés pétrolières et même d'entreprises comme les sociétés de navigation qui auraient intérêt à se lier, pour le ravitaillement de leurs navires, à une grande société pétrolière nationale. Il suffit de rappeler que la Compagnie française des pétroles a pu facilement se constituer en 1924 au capital de 25 millions porté à 75 millions en 1927 sans appel au public.

Il faudrait, bien évidemment, qu'un nombre suffisant de ces groupes financiers accorde son concours. L'influence que le gouvernement peut avoir sur les banques et les grandes sociétés, la crainte d'expropriation que les projets de monopole ont fait naître sur les maisons d'importation de pétrole joueront à cet égard un rôle important. Il faut voir de plus que notre groupe national ne gênerait en rien les sociétés pétrolières actuelles dans le domaine de la production et du raffinage ; et même en ce qui concerne le commerce et le

transport, ne serait-il pas un confrère loyal, nullement agressif et susceptible de s'allier aux maisons françaises en cas de danger venant de sociétés étrangères. Enfin, à partir du moment où le gouvernement aurait affirmé sa volonté de constituer le groupe quelle que soit l'importance des concours privés, y aurait-il une seule société pétrolière qui ne chercherait à y être représentée ?

Nous n'hésitons pas à croire qu'une ferme volonté du gouvernement aboutirait sans difficultés à créer l'organisme que nous préconisons avec des capitaux privés suffisamment importants pour qu'il s'agisse bien d'une entreprise mixte. Il ne semble pas qu'on ait même à envisager une contrainte qui obligerait, par exemple, chaque importateur à souscrire pendant quelques années pour une somme correspondant à un certain pourcentage de ses importations (0,5 0/0 des importations donnerait 20 millions annuellement).

Pour conclure, nous croyons possible la constitution et la vie d'un organisme tel que celui que nous avons décrit sommairement. Bien entendu, les détails de son agencement devraient faire l'objet d'études approfondies conduites par l'État avec l'avis de tous les groupements privés intéressés et nous nous sommes bornés à en tracer un schéma qui n'a rien d'intangible.

Mais nous estimons que pour la sûreté et l'indépendance de notre pays, pour l'exécution de sa politique nationale du pétrole, il convient de compléter le régime actuel tout en renonçant à une nationalisation et d'entrer dans la voie que nous avons indiquée, seule susceptible d'être fructueuse par l'alliance de l'État et des intérêts privés.

Paris, 25 septembre 1927

Vu le Doyen,

Vu le président de la thèse,

H. BERTHÉLÉMY

JEAN LESCURE

Vu et permis d'imprimer.

Le Recteur de l'Académie de Paris,

CHARLÉTY

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION. — Le marché mondial et la politique du pétrole.....	5
CHAPITRE PREMIER. — <i>Le régime actuel du pétrole</i>	
1. — L'office national des Combustibles liquides	15
2. — La production nationale.....	17
3. — La consommation.....	23
4. — L'industrie nationale du raffinage.....	27
5. — Le régime douanier et fiscal du pétrole....	30
6. — La participation nationale à la production étrangère.....	53
7. — L'importation et le commerce du pétrole..	65
8. — La constitution d'approvisionnements sur le sol national.....	72
9. — Le régime de la flotte pétrolière.....	76
CHAPITRE II. — <i>Les projets de réforme. Le Monopole</i>	
1. — Le monopole du pétrole en France avant 1926.....	84
2. — L'adoption du principe du monopole de l'importation (1926).....	95
3. — Les projets parlementaires de 1926-1927..	99
4. — Le monopole du pétrole à l'étranger.....	107
5. — Critique du monopole.....	112

6. — Critique des projets de régime des concessions.....	132
CHAPITRE III. — <i>Un projet de société pétrolière à participation d'Etat</i>	137

